PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR.

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS.

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLITICAS.

DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE SOCIOLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLITICAS.

"LOS PROCESOS POLÍTICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE 2008".

JORGE DAVID MENDOZA TORRES.

DIRECTOR: Mg. MILTON REYES HERRERA.

QUITO, 2012.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, JORGE DAVID MENDOZA TORRES, C.I. 1713980108 autor del trabajo de graduación intitulado: "Los Procesos Políticos de la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente 2008", previa a la obtención del grado académico de Sociólogo con mención en Ciencia política en la Facultad de Ciencias Humanas:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 24 de Julio del 2012

Jorge David Mendoza Torres
C.I. 171398010-8

A DIOS, al REY de reyes y SEÑOR de señores.

A mis Padres.

A mi Hermana, Angie.

Agradezco a DIOS, el SEÑOR todo poderoso quien guía mi vida, y que con sus promesas que me alientan en todo momento (Josué 1: 9-8 RVR 1960) para seguir adelante, en especial en esta disertación.

A mis padres, quienes han estado junto a mí en los buenos y malos momentos, ellos que son mis mejores amigos y que me dan los mejores consejos para no desmayar en el camino, también a mi hermana Angie, quien me enseña día tras día a ser, un amigo, hermano, a sabiendas de ante mano que pronto llegará a ser una gran profesional y que, cumplirá y conquistara todos sus sueños en esta vida. Asimismo, a la Iglesia CAC - Valle de los Chillos, al pastor Juan Carlos, a la célula de Oración; al grupo de jóvenes; a mis amigos en general por su apoyo incondicional.

Además, mi agradecimiento especial a mi director al Mg. Milton Reyes Herrera, que estuvo dispuesto a colaborar en todo momento para que esta disertación fluya, a través de discusiones que llegaron a ser enriquecedoras sobre temas de Descentralización y Fuerzas Sociales, con lo que permitió forjar de una u otra manera la rigurosidad académica que tanto se necesita para ser un buen profesional en las Ciencias Sociales, ya que me supo dar sus concejos oportunos para mejorar la escritura y evito en varias ocasiones no desvirtuarme del tema de investigación o echarme para atrás. Como también, a los lectores, Dr. Wladimir Sierra Freire, y Dra. Patricia de la Torre Arauz, los cuales dedicaron tiempo para leer el presente trabajo, ya que con sus valiosas recomendaciones y sugerencias permitieron dar realce a la investigación.

Por otro lado, agradezco a todos los docentes de Sociología y Ciencia Política de la PUCE- Q, ya que han sido mis mentores en el arduo camino de la excelencia académica durante estos años de permanencia en la Universidad, en especial al Gran maestro José María Egas (+), quien me enseño el verdadero valor de la amistad, la sociología y la vida.

Finalmente, agradezco a todos y a todas aquellas personas que DIOS puso en mi camino, ya que ustedes han sido una gran bendición para mí vida.

ABSTRACT

La presente disertación, denominada "*Los procesos políticos en la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente 2008*", tendrá como problema central el responder a la pregunta *¿Cómo las Fuerzas Sociales participaron del proceso político de la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente de 2008?* , por lo que el objetivo general del presente trabajo será el analizar las propuestas presentadas por las Fuerzas Sociales y Políticas a la Asamblea Nacional Constituyente, comparando y valorando las incidencias de las mismas en el articulado específico de la Constitución, aprobada en el 2008, en el tratamiento del tema de Organización Territorial del Estado -Descentralización-. Asimismo, los objetivos específicos consistirán en: analizar la evolución histórica de las propuestas de descentralización presentes en las Constituciones del Ecuador, desde 1930 hasta 1998; y, comparar la Constitución de 1998 con la del 2008, en lo que se refiere al tema de la descentralización.

En cuanto a las hipótesis, estarán directamente relacionadas con estos objetivos; así, tenemos como hipótesis general que efectivamente "existió una participación activa de las distintas Fuerzas Sociales en la elaboración de los artículos concernientes al tema de descentralización, presentes en la Constitución aprobada en el año 2008". En lo que se refiere a las hipótesis específicas, afirmamos, en primer lugar que "existió una mayor participación de las Fuerzas Sociales Subalternas en el proceso político para la construcción de los lineamientos constitucionales del 2008, referentes a la Organización Territorial del Estado, con relación a los procesos anteriores"; en segundo lugar, planteamos que "la Asamblea Nacional Constituyente procesó políticamente la construcción de la Organización Territorial del Estado con aportes de las Fuerzas Sociales Subalternas"; y, por último inferimos que, en el caso de que se hubiese dado la participación de las Fuerzas Sociales Subalternas en la elaboración de la Constitución de 2008, "se enriqueció el tema de Descentralización con el planteamiento sobre Organización Territorial del Estado en relación con la Constitución de 1998".

Para cumplir con los objetivos e intentar demostrar las hipótesis, la disertación se iniciará con un estudio de los antecedentes históricos, analizados en cuatro etapas, con lo que se mostrará como el estado se fue transformando, partiendo de un proceso embrionario hasta llegar a un proceso de re-construcción del Estado. Una vez cumplida esta mirada histórica, se realizará un análisis de las diferentes propuestas de las Fuerzas Sociales

Hegemónicas y Subalternas que trataron los temas de la Organización Territorial del Estado -Descentralización- para la elaboración de la Constitución del 2008. También, mencionaremos las limitaciones de las constituciones de 1998 y 2008 para a la Organización Territorial del Estado -Descentralización-, y así establecer resultados y las conclusiones alcanzadas en la investigación, para comprobar los alcances y límites de la participación de las distintas Fuerzas Sociales en el Ecuador.

Además, en el estudio, se realizará un análisis comparativo entre las constituciones de 1998 y 2008 sobre el tema de la Descentralización, porque por medio de este análisis se podrá visualizar si existió o no participación de las distintas Fuerzas Sociales Subalternas en dichos procesos políticos. De igual forma, también se elaborará un mapa de las propuestas de las Fuerzas Sociales sobre Descentralización y la descripción de cómo se procesó políticamente la Descentralización en la nueva Constitución.

Finalmente, se podrá observar si la Constitución de 2008, efectivamente más allá de las propuestas de las Fuerzas Sociales, en los articulados constitucionales, planteó, sobre el tema de Descentralización la posibilidad de una mayor participación de la ciudadanía y democracia en los gobiernos seccionales.

***Palabras Claves**: Fuerzas Sociales; Fuerzas Sociales Subalternas; Fuerzas Sociales Hegemónicas; Organización Territorial del Estado; Descentralización.*

ABSTRACT

The following dissertation, entitled "Political processes in the Territorial Organization of the Country in the 2008 National Constituent Assembly," the central issue will answer the question: How Social Forces participated in the political process of the Territorial Assembly of the 2008 Country Constituent? , So that the general objective of this study will analyze the proposals submitted by the Social and Political Forces to the National Constituent Assembly, comparing and assessing the impact of these in the specific articles of the Constitution, adopted in 2008, dealing with the issue of territorial organization of country decentralization. Furthermore, the specific objectives will include: analyzing the historical evolution of the decentralization proposals present in the Constitutions of Ecuador from 1930 to 1998 and compare the 1998 Constitution with 2008, in regard to the issue of decentralization.

As for the hypothesis will be directly related to these objectives, so we have general hypothesis that indeed "there was active participation of different social forces in the drafting of articles concerning the issue of decentralization present in the Constitution adopted in 2008. " In regard to the specific hypotheses, we argue, first, that "there was a greater involvement of subaltern social forces in the political process for the construction of the constitutional guidelines of 2008, concerning the Country Planning Organization, in relation to the above processes ", secondly, we argue that" the National Constituent Assembly politically prosecuted the construction of the Country Planning Organization with input from subordinate social forces "and, finally infer that in the event that had given the participation of subordinate social forces in the drafting of the Constitution of 2008, "enriched the theme of decentralization with the approach on Territorial Organization of the Country in connection with the 1998 Constitution."

In order to meet the goals and try to prove the hypothesis, the lecture will begin with a study of the historical background, analyzed in four stages, which will show up as the country was transformed, from a embryonic process until a process re-construction of the country. Once this historical view is an analysis of the various proposals of the Social Forces hegemonic and subordinate that addressed the issues of territorial organization of country-Decentralization for the preparation of the 2008 Constitution. Also, mention the limitations of the constitutions of 1998 and 2008 for the territorial organization of country-Decentralization, and establish findings and conclusions of the investigation, to verify the scope and limits of participation of different social forces in Ecuador.

In addition, the study will carry out a comparative analysis of the constitutions of 1998 and 2008 on the theme of decentralization, because through this analysis can be displayed whether or not there was involvement of different social forces in such subaltern political process. Similarly, also draw a map of the proposed Social Forces on Decentralization and the description of how political decentralization was processed in the new Constitution.

Finally, we will see if the 2008 Constitution, in effect beyond the proposals of the Social Forces, articulated in the Constitution, referred to on the subject of decentralization the possibility of greater citizen participation and democracy in regional governments.

Keywords: *Social Forces, Social Forces subaltern hegemonic social forces, the Country Planning Organization, Decentralization.*

ÍNDICE

DEDICATORIA..... iv

AGRADECIMIENTOS..... v

ABSTRACT..... vi

ÍNDICE..... x

ÍNTRODUCCIÒN..... 13

1. CAPÍTULO I: EL ARDUO PROCESO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO NACIONAL 23

1.1 Etapa embrionaria 1934 – 1947 de la restructuración del Estado y Gobiernos Locales..... 23

1.2 Etapa Desarrollista del Estado y proyectos de desarrollo 1948 – 1980, para la restructuración del Estado y Gobiernos Locales..... 28

1.3 Etapa del Estado nacional centralista y su debilitamiento, 1980 – 2005..... 37

1.4 tapa de la re-estructuración del Estado y la Descentralización en Ecuador, 2006 - 2008..... 47

2. CAPÍTULO II: EL PROCESO POLÍTICO DE LAS PROPUESTAS DE LAS FUERZAS SOCIALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....52

2.1 Propuestas de las Fuerzas Sociales..... 52

2.1.1 Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE-, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente..... 52

2.1.2 Propuesta del Consejo de Educación Superior -CONESUP-, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente..... 52

2.1.3 Propuesta del Consorcio de Consejos Provinciales -CONCOPE-, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente..... 64

2.1.4 Propuesta del Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME-, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente..... 68

2.1.5 Propuesta del Municipio de Quito, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente..... 72

2.1.6 Propuesta del Municipio de Guayaquil, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente..... 75

2.2 Conclusiones del Capítulo..... 78

3. CAPÍTULO III: ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 2008: ¿UN AVANCE DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA?..... 80

3.1 Breve reseña de la OTED entre las constituciones 1998- 2008..... 80

3.2 Análisis comparativo de las competencias entre las constituciones 1998 y 2008 respecto a la Descentralización..... 85

3.3 Límites de la aplicación de la constitución de 1998 respecto a la Descentralización..... 92

3.4 Conclusiones del Capítulo..... 93

4. CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y CONCLUSIONES..... 96

5. GLOSARIO DE SIGLAS..... 107

6. BIBLIOGRAFÍA..... 109

7. ANEXOS..... 117

7.1 ANEXO No. 01: Constitución de 1945 en temas de Descentralización..... 117

7.2 ANEXO No. 02: Constitución de 1946 en temas de Descentralización..... 119

7.3 ANEXO No. 03: Constitución de 1967 en temas de Descentralización..... 120

7.4 ANEXO No. 04: Constitución de 1978 en temas de Descentralización..... 122

7.5 ANEXO No. 05: Constitución de 1998 en temas de Descentralización..... 123

7.6 ANEXO No. 06: Constitución de 2008 en temas de Descentralización..... 126

7.7 ANEXO No. 07: Propuesta de la CONAIE..... 133

7.8 ANEXO No. 08: Propuesta de CONESUP..... 138

7.9 ANEXO No. 09: Propuesta de CONCOPE..... 145

7.10 ANEXO No. 10: Propuesta de AME..... 151
7.11 ANEXO No. 11: Propuesta de MUNCIPIO DE QUITO..... 155
7.12 ANEXO No. 12: Propuesta de MUNCIPIO DE GUAYAQUIL..... 157

8. CUADROS..... 158
8.1. CUADRO NO. 01: Gobiernos Autónomos..... 158
8.2. CUADRO NO. 02: Competencias y Atribuciones de los Gobiernos Autónomos..... 161
8.3. CUADRO NO. 03: Circunscripciones y Regímenes Especiales de los Gobiernos Autónomos..... 165
8.4 CUADRO NO. 04: Recursos Económicos de los Gobiernos Autónomos..... 167
8.5. CUADRO NO. 05: Artículos de las Constituciones sobre el tema de la Organización Territorial del Estado -Descentralización- desde 1830 hasta 1998..... 169
8.6 CUADRO NO. 06: Integrantes Mesa No. 4, Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias..... 173

INTRODUCCIÓN

La presente disertación, denominada "Los procesos políticos en la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente 2008", se realiza debido a que, este tema todavía no ha sido tratado en el campo de investigación política. De igual manera, la construcción de conceptos relacionados a la organización territorial, tampoco se ha dado en las disertaciones de pregrado realizadas en la PUCE, desde 1990 hasta el 2010. En este estudio, se planteará una investigación teórico-práctica, la misma que analizará este hecho social.

Esta disertación aportará a la reflexión académica sobre un hecho social relevante, para que personas interesadas en el tema de Descentralización puedan obtener información y comprender el cómo se estructuró la organización de la reforma del Estado ecuatoriano en ese aspecto. Además, se contribuirá con una línea base para futuros análisis de las constituciones del Ecuador en el campo específico de la organización territorial, por consiguiente, el presente trabajo pondrá énfasis en las categorías de Fuerzas Sociales y Políticas y, Organización Territorial del Estado; lo que nos permitirá tener una mayor claridad en lo que se refiere a nuestro tema de investigación.

Tenemos entonces que el objetivo general del presente trabajo será el analizar las propuestas presentadas por las Fuerzas Sociales y Políticas a la Asamblea Nacional Constituyente, comparando y valorando las incidencias de las mismas en el articulado específico de la Constitución, aprobada en el 2008, en el tratamiento del tema de Organización Territorial del Estado -Descentralización-. Asimismo, los objetivos específicos consistirán en: analizar la evolución histórica de las propuestas de descentralización presentes en las Constituciones del Ecuador, desde 1930 hasta 1998; y, comparar la Constitución de 1998 con la del 2008, en lo que se refiere al tema de la descentralización.

Además, en el estudio, se realizará un análisis comparativo entre las constituciones de 1998 y 2008 sobre el tema de la Descentralización, porque por medio de este análisis se podrá visualizar si existió o no participación de las distintas Fuerzas Sociales Subalternas en dichos procesos políticos. De igual forma, también se elaborará un mapa de las propuestas de las Fuerzas Sociales sobre Descentralización y la descripción de cómo se procesó políticamente la Descentralización en la nueva Constitución.

Consecuentemente, con lo planteado en los objetivos propuestos para la investigación, es necesario señalar que el tema de la investigación será "Los procesos políticos en la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente 2008". Mientras que, el problema central será: *¿Cómo las Fuerzas Sociales participaron del proceso político de la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente de 2008?*

En lo que se refiere al marco teórico de la presente investigación, tomaremos en cuenta a teóricos y académicos que han trabajado en temas referentes al Estado y Organización Territorial, especialmente aquellos enfocados en la Descentralización.

En este punto, es necesario comprender cuáles son las técnicas a utilizarse en esta disertación; por un lado, se revisarán textos bibliográficos especializados en temas de la Organización Territorial del Estado -Descentralización-; y, por otro, la elaboración de cuestionarios y entrevistas; luego, se revisarán las constituciones -que ayudarán a la comprensión de los temas a tratar en la investigación-; y, se dará énfasis en la recopilación y sistematización de los discursos de las Fuerzas Sociales Hegemónicas y Subalternas, por medio de información de periódicos; y de documentación oficial en términos referentes al tema Organización Territorial del Estado -Descentralización-.

Cabe destacar que, en el transcurso de la investigación, también se realizarán entrevistas a actores políticos, especialmente sobre el tema de la Organización Territorial del Estado -Descentralización-, con lo que se podrá llegar a construir un concepto de "descentralización".

Para iniciar, es necesario aclarar que en este esfuerzo investigativo se tomarán en cuenta, como herramientas teóricas, los conceptos de: Fuerzas Sociales, Autonomías, Autogobierno, Descentralización, Territorio, Organización Territorial, Procesos Políticos. Tales conceptos serán explicados a través de planteamientos de teóricos y autores especialistas sobre estos temas, en la perspectiva de comprender adecuadamente el desarrollo de la disertación, así como la discusión en torno al proceso político de la Organización Territorial del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente del año 2008.
Tenemos entonces que para ello es necesario analizar lo expuesto por el sociólogo alemán Max Weber, quien plantea que el Estado debe estar fundamentado en la burocratización profesional y el Derecho Racional (Weber, 1942, p.1048). En ese sentido, el autor afirma que deben verse desde una asociación política articulada con el

Estado, y en el interior de un determinado territorio que reclama para sí, con éxito, el monopolio de la coacción legítima (ibíd.: p.1056).

Este autor plantea que la evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizador hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se conviertan en propiedad pública y, en que el poder de mando que se venía ejerciendo, como un derecho del sujeto, se expropiaría en beneficio del príncipe absoluto, primero y luego del Estado (Weber, 1942, p.1062)

En el caso del politólogo alemán Hermann Héller, en su Teoría del Estado, plantea que la función del Estado consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social - territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante (Héller, 1942, p.221), por lo cual se produce un desarrollo dentro de un Estado, el mismo que debe tener autonomía social y política en cada territorio, lo que hace permisible pensar en una Descentralización dentro de las mismas zonas geográficas, para tener control en los procesos de distribución territorial.

Héller plantea que el Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades (Héller, 1942, p.151).

Asimismo, continuando con los autores referentes a los temas de la Organización Territorial del Estado, cabe mencionar a Marcos Kaplan, quien formula que, en temas de la Descentralización, el papel central del Estado y su intervención respecto a la economía y la sociedad, ha sido y es una constante histórica de América Latina. El Estado se encarna en élites públicas y burocracias políticas y administrativas; se constituye a la vez como grupo o capa social, aparato e institución (Kaplan, 1997, p.01). Es así que el Estado se auto-desarrolla y reforma en respuesta a los cambios y conflictos a enfrentar, expandiéndose sus funciones, poderes, recursos y espacios de actividad; incrementando una independencia con respecto a la economía, sociedad, grupos e instituciones donde sectores están a favor y otros en contra de una “descentralización adecuada”.

A cuenta de lo anterior, Kaplan formula que los centros de intereses de poder y de decisión fuera de la región -latinoamericana-, refuerzan y ejercen una influencia predominante en los espacios internos y en las estrategias y políticas de desarrollo (Kaplan, 1997, p.01), contextualizando lo expuesto por Kaplan también se podría decir que el Estado Ecuatoriano -Poder Central- antes del 2006 no permitía el desarrollo de las provincias y cantones. Además, evitó la obtención de una adecuada desconcentración de poderes que no permitió suplir las necesidades de cada gobierno seccional autónomo (como fue el caso de las provincias; cantones; municipios; juntas parroquiales). Esa falta de desconcentración -en lo político administrativo y económico- es la que fue tomada como estrategia de legitimación en los años 2007 por los gobiernos seccionales autónomos para poder proponer en sus propuestas en sus diferentes organizaciones -AME, CONCOPE- para la transferencia de la gestión política, financiera y administrativa de los servicios estatales a cada uno de sus gobiernos, con el fin de dar paso a un proceso de reorganización territorial.

Además, en este mismo ámbito, para comprender mejor los temas del Estado, es necesario ubicar el complejo Estado -Sociedad y su relación con el concepto de Fuerzas Sociales (FS)-, desde un marco para la acción o estructura histórica en la descripción de una particular configuración de fuerzas. Esta configuración no determinará acciones directas, ni un camino mecánico pero, impondrá presiones y limitaciones.

En esa línea, tenemos que para Cox, las Fuerzas Sociales Hegemónicas -FSH- podrán superar esas presiones o resistirse y oponerse a ellas, sin embargo, no podrán ignorarlas. Por otro lado, las Fuerzas Sociales Subalternas -FSS- resisten exitosamente a una estructura histórica prevaleciente, la cual apuntalan sus acciones con una configuración de fuerzas emergentes alternativa, una estructura rival (Op. cit., Cox, p.140).

Para los objetivos de la presente investigación, es necesario comprender que las FS se presentarán en tres categorías que interactuarán en una estructura: capacidades materiales, ideas e instituciones. Ningún determinismo de un solo camino necesitará ser asumido entre esas tres categorías. Las relaciones podrán ser asumidas de manera recíproca. La determinación de qué caminos seguirán las líneas de fuerza será siempre una cuestión histórica que deberá ser respondida por un estudio de caso particular (Cox, 1993, p.142). Siguiendo esa línea, las FS se dividirán en dos categorías: tanto las Fuerzas Sociales Subalternas como las Fuerzas Sociales Hegemónicas, fuerzas que se

relacionan con capacidades materiales, ideas e instituciones, las cuales permitirán direccionar su postura e inclinación para construir la representación de diversos intereses.

En ese aspecto, se puede decir que el concepto de FS planteado por Cox es necesario para poder entender al Estado en temas de Descentralización. Las FS se presentan en una interrelación en las configuraciones del Estado, porque se generó una correlación entre las Fuerzas Sociales Subalternas -FSS- y Fuerzas Sociales Hegemónicas -FSH-, las cuales pueden demandar al Estado modelos descentralizados basados en sus propios intereses particulares e ideas.

Por otro lado, podemos señalar que, en el caso ecuatoriano, uno de los autores que estudian temas de Descentralización en el Ecuador, el Catedrático de FLACSO, Fernando Carrión, establece que "la descentralización es un proceso tendiente a distribuir equilibrada y democráticamente la centralidad al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población" (Carrión, 2007, p.374).

De aquí se podría deducir que la Descentralización permitiría la transferencia de competencias y recursos públicos, que buscaría un equilibrio de poder hacia el interior del Estado, lo cual generaría dos formas de Descentralización:

a) la Descentralización horizontal, que es la modalidad clásica del Estado Moderno, sustentada en la separación de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, para equilibrar el peso presidencial en el ejercicio del poder; y,

b) la Descentralización vertical, que es la que distribuye el poder (centralidad) hacia los niveles sub-nacionales.

Carrión, plantea también que debe ser considerada la Descentralización integral, la misma que es de corte horizontal y vertical. De acuerdo a esto, entendemos que sería necesario atemperar el centralismo presidencialista, con el fortalecimiento de los equilibrios de los poderes horizontales y con la transferencia de recursos y competencias hacia los niveles sub-nacionales.

Es por eso, que ahí nace la necesidad de definir la estructura de Estado, puesto que la transición de un Estado centralizado (unitario - centralista) a otro descentralizado (autonómico) lleva a un nuevo modelo. Es un cambio general del todo y no de una de sus partes, de manera equitativa y democrática. Esto supone distribuir el poder vertical y horizontalmente en los niveles nacionales, intermedios y locales (Carrión, 2007, p 375).

Por otra parte, los catedráticos Fander Falconí y Pabel Muñoz plantean que la Descentralización, es un proceso político complejo, que está vinculado a los actores sociales y políticos, propios de cada una de las coyunturas. Es decir, a la correlación de fuerzas[1] y a la construcción de una hegemonía en un momento específico. Es más, todo proceso de Descentralización se desarrolla sobre la base de varios proyectos que se impulsan de manera simultánea, al extremo de que se podría afirmar que no existe un proyecto único y definitivo sino una pluralidad de ellos. En ese sentido, Fernando Carrión recalca que la Descentralización, supone un proceso político de idas y vueltas en el que no puede predecirse el cómo terminará sino que, por el contrario, permanece en constante re-definición.

Es por eso que, se puede observar que el escenario político ecuatoriano ha recuperado y posicionado, nuevamente en la agenda de debate, el problema de la reforma democrática del Estado y, dentro de éste, la descentralización, la desconcentración, el desarrollo territorial y las autonomías. Estos elementos forman parte de un proceso que podría ser entendido, no como la eliminación de la centralidad del poder estatal, sino como la distribución equitativa y democrática en su interior.

Volviendo a Falconí y Muñoz, establecen que la Descentralización debe producir un nuevo funcionamiento al interior de los distintos niveles de gobierno, y que la Descentralización es una cuestión que compete, no sólo ni exclusivamente a alcaldes y prefectos, sino a todas las partes que estructuran el Estado, y mucho más al gobierno central y sus representantes, a quienes, como también lo reconoce Carrión[2], les corresponde gobernar la totalidad de las relaciones estatales, no para concentrarlas o privatizarlas sino para democratizarlas (Falconí, Muñoz, 2007, p.23).

---

[1] Nota de JMT, dicho argumento empata con los postulados de Gramsci, reestructurados por Cox, el cual estableció " la posibilidad de un choque de imágenes colectivos rivales -entre FS- para la generación de las estructuras alternativas de desarrollo"

[2] FALCONI F, MUÑOZ P, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Introducción, En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento, Fernando Carrión M., compilador, Flacso Ecuador, Senplades, GTZ Quito septiembre, 2007, Pg. 23.

Para Edison Hurtado, la Descentralización es una forma de distribuir el poder. No se trata solo de un conjunto de reordenamientos administrativos que redefinan quién asume qué competencias, con qué recursos y bajo qué mecanismos; sino que el Estado ecuatoriano, con todos sus niveles organizacionales (tanto dependientes como autónomos), ha sido objeto de continuos rediseños, sin que se haya logrado consolidar una estructura que funcione coordinadamente. En ese sentido, uno de los objetivos de la Descentralización debería ser el asignarle al Estado roles claros de planificación, regulación y coordinación (Hurtado, 2007, p.285).

De ahí que Hurtado mencionó que existe un nudo atrofiante en materia de racionalización de la gestión pública, y tiene que ver con la superposición de competencias, en un mismo territorio y entre varios organismos de distinta índole: prefecturas, municipios, ministerios, organismos de desarrollo regional, etc. Así, a las tareas pendientes en Descentralización (delimitar los ámbitos de acción de cada uno de los niveles de los gobiernos seccionales), se deben sumar aquellas que tienen que ver con la desconcentración y coordinación de las dependencias del gobierno central (ibíd.: p.286).

Por otra parte, también es necesario considerar la definición de Territorio recogida en la Constitución del 2008, el cual se tratará en el caso ecuatoriano como: la unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales; y, deberá ser inalienable, irreductible e inviolable (Constitución 2008: Art. 04).

Una vez aclarado el concepto de Territorio es preciso mencionar al del Ordenamiento Territorial u Organización Territorial del Estado (OTE), que se entenderá como: un proceso de planificación de actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas, lo que conducirá a la formulación de políticas de desarrollo territorial sustentable[3] e instrumentos de desarrollo y de gestión de cualquier territorio, sea este nacional, regional, provincial, cantonal o parroquial (IAEN, 2011, p17).

Por otro lado, también es necesario comprender a la Autonomía como la facultad de decidir sobre sus asuntos territoriales pero, sometidos a la soberanía estatal. La Autonomía se enmarcará en el concepto de Descentralización, que podrá ser de dos clases: la Descentralización Política, que dará lugar a la forma federal de Estado; y, la

[3]Nota de JMT, las categorías se encuentran publicadas en el ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Bolivia 2001, cita tomada como referencia del texto denominado*" Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial"*, No 01, IAEN, 2001.

Descentralización Administrativa, que de ordinario existe en los Estados unitarios por razones de eficiencia operativa (Borja R., 1997, p.56-57). A su vez, se formulará la definición del Autogobierno (en adelante AG), que permitirá entender las relaciones entre aparato central y poderes locales. En un nivel descriptivo, el "*local government*" se inspira en el sistema del AG por cuanto se lleva a cabo a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central y son dirigidos por sujetos que representan directamente a la base interesada -los Gobiernos Autónomos Descentralizados- (Bobbio, 2002, p.113).

En este sentido, una vez revisados estos elementos teóricos, se establecerá como hipótesis general que efectivamente "existió una participación activa de las distintas Fuerzas Sociales en la elaboración de los artículos concernientes al tema de descentralización, presentes en la Constitución aprobada en el año 2008". En lo que se refiere a las hipótesis específicas, afirmamos, en primer lugar que "existió una mayor participación de las Fuerzas Sociales Subalternas en el proceso político para la construcción de los lineamientos constitucionales del 2008, referentes a la Organización Territorial del Estado, con relación a los procesos anteriores"; en segundo lugar, planteamos que "la Asamblea Nacional Constituyente procesó políticamente la construcción de la Organización Territorial del Estado con aportes de las Fuerzas Sociales Subalternas"; y, por último inferimos que, en el caso de que se hubiese dado la participación de las Fuerzas Sociales Subalternas en la elaboración de la Constitución de 2008, "se enriqueció el tema de Descentralización con el planteamiento sobre Organización Territorial del Estado en relación con la Constitución de 1998".

La presente disertación estará distribuida de la siguiente manera: en un primer momento, se plantearán los antecedentes de forma diacrónica sobre el tema de la OTED, considerando este proceso en cuatro etapas. En primer lugar, la etapa embrionaria, que comprende desde 1934 hasta 1947, período en el que se genera la construcción del "Estado regulador", y se empezó a tener un "proyecto industrialista", con un modelo de desarrollo nacional que vinculó los proceso de Descentralización. En una segunda instancia, se encuentra la etapa Desarrollista del Estado y proyectos de desarrollo, los mismos que son estudiadas desde 1948 hasta 1979, período en el cual se realizó un acercamiento a los gobiernos de turno, que impulsaron políticas y proyectos de desarrollo en virtud a la Descentralización.

En la tercera etapa, estudiaremos al "Estado nacional centralista", y su debilitamiento, el mismo que se evidencia en el decaimiento del proceso de Descentralización, a cuenta de la implementación del "Ajuste Estructural" (1982), y de la imposición de un modelo de corte "Neoliberal" (1994) adaptado a la realidad ecuatoriana y su desarrollo sobre la OTED. Y por último, la etapa de la re-estructuración del Estado y la Descentralización, en donde que se enfocará en las vicisitudes del tema de Descentralización y las retóricas tanto de las Fuerzas Sociales Hegemónicas, como de las Fuerzas Sociales Subalternas, esto en lo que se refiere a los procesos políticos en los temas de Descentralización, y su consecuente re-estructuración del Estado a través de la Carta Constitucional de 2008.

Una vez cumplida esta mirada histórica, se realizará un análisis de las diferentes propuestas de las Fuerzas Sociales Hegemónicas y Subalternas que trataron los temas de la Organización Territorial del Estado -Descentralización- para la elaboración de la Constitución del 2008. A través de ello, se analizarán las propuestas de las diferentes organizaciones en cuyo discurso se materializaban también las distintas visiones de las Fuerzas Sociales. Por un lado: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; el Consejo de Educación Superior; El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador; y, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; además de estructuras del Estado como, el Municipio de Quito y el Municipio de Guayaquil.

Cabe indicar que la presente investigación toma en cuenta únicamente estas formulaciones, puesto que son las que sobresalieron, debido a su relevancia en torno al tema de la Organización Territorial del Estado -Descentralización-. Estas propuestas provenientes de las Fuerzas Sociales serán analizadas en tanto se refiere a lo Político - Administrativo y Económico, para que al final podamos observar como estos aportes se fueron articulando a la Constitución 2008.

Posteriormente, buscaremos entender, por medio de la revisión comparativa entre las constituciones 1998- 2008, cómo se fueron estableciendo las competencias y atribuciones de cada uno de los gobiernos seccionales en la Constitución. También, mencionaremos las limitaciones de ambas constituciones para a la Organización Territorial del Estado -Descentralización-, esto con la finalidad de hacer un primer acercamiento sobre los alcances en la Constitución de 2008 frente a la Constitución de 1998 -en tanto en dos momentos políticos distintos- establecerán resultados y las conclusiones alcanzadas en la investigación, para comprobar los alcances y límites de la participación de las distintas Fuerzas Sociales en el Ecuador.

Finalmente, se podrá observar si la Constitución de 2008, efectivamente más allá de las propuestas de las Fuerzas Sociales, en los articulados constitucionales planteó, sobre el tema de Descentralización la posibilidad de una mayor participación de la ciudadanía y democracia en los gobiernos seccionales.

1. CAPÍTULO I: EL ARDUO PROCESO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO NACIONAL.

En este capítulo, se tratará sobre la Organización del Estado –Descentralización, tema un tanto complejo de entender, por lo que será revisado diacrónicamente a partir de la década de los años 30, momento en el cual se inicia la construcción del "Estado regulador" (Senplades, 2011, p.104), y se empieza a generar un "proyecto industrialista" (ibíd.) a partir de un modelo de desarrollo nacional, construido por los diferentes gobiernos, hasta la elaboración de la Carta Constitucional del 2008, en la cual se establece un nuevo modelo de desarrollo local. Para ello, analizaremos los cambios que se han dado respecto a la Descentralización durante el siglo pasado, en el Ecuador.

1.1 Etapa embrionaria de la restructuración del Estado y Gobiernos Locales, 1934 - 1947.

Para poder entender los temas de Descentralización es necesario comprender los sucesos de América Latina en las décadas de los años 30 y 40, ya que emergió el proyecto del Estado nacional-popular, que provocó un debilitamiento en la influencia del proyecto oligárquico del Estado, lo cual dio lugar al avance al proyecto de industrialización que afectó a la liberación de fuerza de trabajo y la reducción campo-ciudad y/o rural-urbano (Bonilla & Páez, 2003, p.03).

Como primer paso para comprender el arduo proceso hacia la Descentralización del Estado ecuatoriano, se debe tener en cuenta que, Ecuador, desde sus orígenes, se ha dado "una perversa imbricación entre lo privado y lo público - estatal" (Senplades, 2009, p.20), como mencionó Patricia de la Torre, "en efecto, desde épocas republicanas en el Ecuador, estos dos espacios no están separados sino que se encuentran fusionados, lo que provoca que los intereses privados en la mayoría de las veces sean parte de los intereses estatales viceversa. Esta imbricación es una característica de una sociedad y de un Estado tradicionales. La lógica privada proviene de la dinámica intrínseca del municipio colonial: lo privado era una condición ineludible a su funcionamiento, la separación entre lo estatal y lo privado eran tenues, lo que le daba al primero una lógica más privatista que pública" (2002). Por lo cual, el gobierno central se concentró en realizar el desarrollo nacional bajo la lógica de los "intereses privados locales que eran intereses estatales".

En ese sentido, se puede señalar que, en el Ecuador en el año de 1934 en la presidencia de Velasco Ibarra[4], se firma el contrato para construir el muelle y aduana en Guayaquil; ya que se estableció por parte de las elites guayaquileñas el poder económico a través del puerto de Guayaquil, lo cual permitiría ingresos de importaciones y exportación que "beneficiarían a Ecuador" y así obtener una mayor redistribución de recurso públicos para la Organización Territorial que se discutía entre las dos ciudades principales -Quito y Guayaquil -. Es así que, si tomamos en cuenta los planteamientos de Kaplan sobre la Organización Territorial se puede decir que los centros de poder y de decisión fuera de la región -latinoamericana- refuerzan y ejercen una influencia predominante en los espacios internos, en las estrategias y políticas de desarrollo (Kaplan, 1997, p01).

Tenemos también que en el año 1936, asumió la presidencia el Ing. Federico Páez que, en temas de Descentralización, llevó a cabo la construcción de los aeropuertos de Quito, Riobamba y Latacunga. También, en su gobierno, se expidió también la Ley de Tierras Baldías y Colonización.

Para el año de 1937 se reguló las relaciones con el Vaticano mediante el denominado Proyecto de "*Modus Vivendi*[5]", con lo cual se dio inicio "al desarrollo de procesos de regulación entre Estado e Iglesia, brindándole a ésta la posibilidad de formar parte del desarrollo del país por medio de la educación y la cultura[6]", de lo cual -siguiendo a Kaplan- se puede deducir que dicho desarrollo planteado por el proyecto "*vivendi*" empezó a generar efectivamente grandes operaciones de redistribución y reasignación en cuanto a la educación (Kaplan,1997, p.01) en temas de circunscripciones territoriales.

En ese mismo año -1937- asumió la presidencia el Gral. Alberto Enríquez Gallo, quien disolvió la Asamblea Constituyente, y promulgó la Ley Orgánica de la Policía, la que permitió establecer a la policía nacional del Ecuador como ente regulador del orden público a nivel nacional, siendo este un elemento importante para el proceso de la Organización Territorial, ya que por medio de la policía se empezó a establecer un ordenamiento en el ámbito de la seguridad, puesto que mantenía el orden público para evitar revueltas, manifestaciones y evitar la delincuencia del país.

---

[4] Notas de JMT, *Cambio Social y Político en Ecuador*, Profesora Daniela Granja, primera presidencia del Dr. Velasco Ibarra, PUCE 2006.

[5] LUCERO, A. Revista jurídica, *El modus vivendi y las relaciones entre El ecuador y la Santa Sede*, 1999, El modus vivendi permitió también la regulación de tierras de la Iglesia como persona jurídica o natural.

[6] Ibid.

En 1938, se nombró como Presidente de la República al Dr. Aurelio Mosquera Narváez, quien impulsó en Quito la que sería la decimocuarta Constitución, sin embargo, esta no entró en vigencia por falta de acuerdos en las fuerzas políticas y la inconsistencia de los grupos que comandaban en el Gobierno[7]. Por tal motivo se convocó al Congreso Nacional a una reunión extraordinaria, con carácter de urgente, para aprobar la vigencia de la Constitución del año 1906. Consecuentemente, en lo que se refiere a los temas de Descentralización existió un retraso del proceso que se estaba gestando en los anteriores gobiernos. Se puede afirmar que en este gobierno no se trató ningún tema de Descentralización.

Como vemos, en esta etapa "la estatalidad propendía a la organización nacional articulando lo regional, lo local y lo nacional" (Senplades, 2009, p.35), bajo los intereses de grupos hegemónicos tales, como: cacicazgos, terratenientes provinciales; cantonales; parroquiales que históricamente fueron aquellos quienes dominaron en la colonia, pero esta vez tenían el respaldo del Estado central para hacer prevalecer sus intereses "particulares" que a su vez resultaron ser públicos.

En la década de los 40, en el año 1942, en la presidencia del Dr. Carlos Alberto de Río, se expidió la Ley de Seguridad Nacional tras el Protocolo de Río de Janeiro[8]. Posteriormente, se llevaron a cabo acuerdos con los Estados Unidos para la creación de la Ecuadorian Development Corporation[9], los cuales permitieron el apoyo norteamericano para Ecuador con el fin de "respaldar el trabajo realizado en la educación, la salud y planificación familiar, medio ambiente, agricultura, micro empresa y desarrollo económico[10]", con lo que, nuevamente, se retomó el tema de la Organización Territorial del Estado -Descentralización-. Dicho acuerdo se ejecutó en el país por medio de la recaudación de rentas por parte de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Una vez más la Descentralización fue ejercida por sectores privados, los cuales pertenecían a las FSH, que abocaron discursivamente a la solidaridad para el pueblo ecuatoriano.

---

[7] PONCE, Marcelo, *Revista Jurídica online*,http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1992/06/06_La_Constitucion_Politica.pdf . Visitada el 11 de mayo de 2011.

[8] Nota de JMT, GRANJA, D, Pontificia Universidad Católica del Ecuador , *Cambio Social y Político en Ecuador*, 2006. Ecuador debió ceder -en nombre de la paz- gran parte de su territorio oriental -278.000 km^2 - y los derechos que defendía sobre la orilla izquierda del Río Amazonas

[9] AYALA, Enrique, *Nueva historia del Ecuador*, Vol. 11 pág., 97 - 145 ed. Grijalbo 1991.

[10] Wikileaks, *cable 09QUITO707*, el cable en su numeral 26 hace mención que: "The U.S. has supported Ecuador's development since 1942, working especially through USAID in education, health and family planning, environment, agriculture, micro-enterprise, and economic growth". http://www.wikileaks.ch/cable/2009/08/09QUITO707.html

Además, de acuerdo a los planteamientos para el desarrollo del Ecuador, se dispuso de fondos para la ampliación del campo de aviación de Quito, se impulsó la fundación de la Junta de Agua Potable de Guayaquil, se creó el Instituto de Higiene, el Banco Nacional de Fomento que sustituyó al Banco Hipotecario y se impulsó el desarrollo cultural del país[11]- Museo Colonial de Quito, Instituto Cultural Ecuatoriano-, con lo que dejó en evidencia la participación de los Estados Unidos, desde una forma de penetración hegemónica en los asuntos internos del Ecuador.

Por otro lado en 1943, se estableció la Escuela de Policía como una institución que permitió formar hombres capacitados para el controlar y vigilar de forma técnica el orden público; la formación de la escuela ayudó a mantener el "*status quo"* en todo el país, y así mismo fortaleció de forma indirecta a la Ordenamiento Territorial del Estado.

En ese mismo año, se decretó la creación del Consejo Nacional de Economía y el Banco Nacional de Fomento, antes denominado Banco Hipotecario. Se creó también la Corporación Ecuatoriana de Fomento -cooperaron para el progreso de las provincias del Ecuador por medio de créditos-, ya que su finalidad fue desarrollar, en el orden productivo, ingresos internos para que el gobierno central pueda establecer una comparación entre las distintas provincias y, entregar recursos a las mismas, determinando su productividad[12].

En el año 1945, durante la segunda presidencia del Dr. Velasco Ibarra[13], se expidió en Quito la decimoquinta Constitución en cuyo Título Octavo[14], se planteó -en temas de Descentralización- la identificación del territorio de la República dividiéndolo en provincias, cantones y parroquias. Además, el Ecuador promulgó la defensa y desarrollo de las Galápagos y la Amazonía mediante fondos especiales del presupuesto del Estado. Se permitió sentar las bases para la consolidación del Estado con sus diferentes divisiones correspondientes, con el fin de impulsar el progreso de la Organización

---

[11] AYALA, Enrique, *Nueva historia del Ecuador*, Vol. 14 pág., 277 - 278 ed. Grijalbo. Se desarrolló un ambiente cultural procurando generar espacios a nivel país, por lo que se creó el Museo Colonial de Quito y, mediante decreto No. 1755 del 11 de noviembre de 1943, también el "Instituto Cultural Ecuatoriano" que sería luego renombrado como "Casa de la Cultura Ecuatoriana".

[12] Mendoza Jorge D, *Recopilador de Autores*, Enrique Ayala Mora; Daniela Granja; Avilés Pino, Mayo, 2011.

[13] JMT, PUCE 2006, *Cambio Social y Político en Ecuador*, Profesora Daniela Granja, segunda presidencia del Dr. Velasco Ibarra, quien es apoyado por una heterogénea coalición socialista, comunista y de conservadores (ADE), que capitalizó el descontento popular.

[14] Ministerio de relaciones exteriores, *Constitución de la República Ecuador 1945* http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1945.pdf, Octavo denominado "Del Régimen Administrativo", visitada el 12 de Mayo del año 2011, VER ANEXO 01.

Territorial del Estado. Es así que en dicho gobierno se generó un discurso descentralizador carente de una estrategia explícita que contrarreste al inconcluso proceso centralizador, lo que permite entrever la cimentación de una confianza nacional en el sujeto social (Carrión, 1996, p.02). Sin embargo, dicha Constitución fue anulada dejando deshabilitado todo avance sobre el tema de Descentralización. Esto a cuenta de que Velasco realizó un autogolpe de Estado.

En el año de 1946 tuvo lugar la reelección del Dr. José María Velasco Ibarra como Presidente de la República[15]. Cuando Velasco recibió a una delegación del Fondo Monetario Internacional -FMI- firmó convenios bilaterales, según los cuales se elaboraron políticas públicas - construcción de carreteras, infraestructura escolar- determinadas por el organismo internacional. Esto permitió un avance para el desarrollo social y político en temas del Ordenamiento Territorial del Estado.

Así también, durante el gobierno de Velasco Ibarra se elaboró en Quito la decimosexta Constitución en el año de 1946[16], en ella tenemos que, sobre Descentralización, en el Título Octavo, se dictamina que el territorio ecuatoriano sería divido en provincias, cantones y parroquias. También se determinó que en cada provincia habría un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político; y en cada parroquia, un Teniente Político; todos ellos con deberes y atribuciones. Se dio la excepción en las provincias de la Amazonía y Galápagos, donde se mencionó que dichas regiones tendrían una organización especial.

Además, se estableció que cada capital de provincia tendría un Consejo Provincial, por lo cual, el Estado garantizó la relativa autonomía de las provincias y la distribución de los egresos fiscales considerados para las necesidades, capacidades de producción y de distribución. Por lo tanto, se definió de qué manera el Concejo Provincial se relacionaría con el cumplimiento de sus fines económicos y administrativos.

En dicho contexto, se estableció que cada cantón constituya un municipio, y que cada gobierno municipal tendría un concejo cantonal o municipal. Esto provocaría que las municipalidades fueran autónomas e independientes de otras funciones públicas, siendo

[15] JMT, PUCE 2006, *Cambio Social y Político* en el Ecuador, Profesora Daniela Granja, Una Asamblea Constituyente compuesta en su mayoría socialista y comunista.
[16] Ministerio de relaciones exteriores, *la Constitución de 1946 de la República del Ecuador*, título Octavo, del Régimen Seccional http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1946.pdf, visitada el 15 de mayo del año 2011.VER ANEXO 02.

la ley quien determine sus atribuciones y deberes mediante el establecimiento de normas constitucionales, atendiendo a la población y destinando los recursos económicos -dependiendo su importancia- a cada cantón. Los miembros de las municipalidades serían responsables, ante los Jueces respectivos, por los abusos que cometan colectiva o individualmente (Constitución 1946, Art.128).

Sobre el Estado Central, dicha Constitución estableció que ninguna ley posterior podría privar a los Municipios el derecho que tienen sobre el producto del impuesto a la propiedad urbana -la ley fijó los impuestos y rentas específicas-, de manera que quedó garantizada su autonomía económica. Cabe recalcar que ningún acuerdo, ordenanza y resoluciones de los concejos provinciales, cantonales, municipales podrían ser ejecutadas si violaban la Constitución y/o las Leyes (Ibíd., Art 129).

Por otro lado, cabe señalar que en el periodo de Velasco, mediante los convenios bilaterales entre BM y FMI permitió el desarrollo de la OTE, puesto que se iniciaron los programas de desarrollo que empezaron a implementarse en el país. Además, la Constitución del año 1946 ayudó a que la Descentralización establezca una forma de gobierno descentralizada y desconcentrada del poder central, ya que instauró una mínima separación de cada gobierno.

1.2 Etapa Desarrollista del Estado y proyectos de desarrollo para la restructuración del Estado y Gobiernos Locales, 1948 – 1980.

Esta segunda etapa estuvo marcada principalmente por la construcción del Estado desarrollista y de los proyectos de desarrollo para el Ecuador, implementados en cada uno de los gobiernos de turno en el país, a través de los planes nacionales de desarrollo; en los que uno de sus ejes principales estaba dado por el tema de Descentralización, y en el que "tres relaciones deberían ser dilucidadas, (…); lo regional, lo local y lo nacional" (Senplades, 2009, p.34).

Es así que, en 1948, fue electo como presidente el Sr. Galo Plaza Lasso, quien planteó que el Ecuador debería tener un modelo que permita el desarrollo del país a través de leyes, como la promulgada "Ley de Régimen Monetario", impulsada por la Comisión del Fondo Monetario Internacional[17], ya que los convenios bilaterales también estuvieron

[17] AVILÉS PINO, Efrén, *Presidencia de Galo Plaza Lasso*,1994. http://www.enciclopediadelecuador.com/temasOpt.php?Ind=1782&Let=

vigentes en gobiernos anteriores, y abrieron paso al desarrollo del país en lo que se refiere a la OTED. En este contexto, siguiendo a Oszlak, se puede decir que el papel del Estado "ecuatoriano" fue el resultado del involucramiento de las instituciones que iban surgiendo en el curso de los procesos de resolución de las cuestiones del desarrollo -socialmente problematizadas- (Oszlak, 2007, p.45). Por tal motivo se creó la Junta Monetaria, que estaría a cargo del Banco Central que, a su vez, planteó como meta el desarrollo económico en el Ecuador. Además, Plaza solicitó asesoría técnica a los organismos internacionales[18] para los asuntos de la Organización Territorial del Estado.

En ese mismo año, al Ecuador arribó la misión de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe -CEPAL[19]- con el fin de estudiar la realidad nacional y establecer las posibilidades para el desarrollo del país. Seguidamente llegó la misión de la International Basic Economic -IBEC-, la misma que posteriormente, presentó al Presidente Plaza un informe denominado "El desarrollo económico del Ecuador". Por medio de los resultados entregados por los organismos internacionales, se planteó que las provincias, cantones, municipios serian fuente productiva para el desarrollo del Ecuador, y se evidenció el progreso de la OTE, por medio de la vinculación en cuanto a la tecnificación de la agricultura como en los casos del banano, arroz, cacao, café, algodón. Además, el gobierno de Plaza impulsó un programa de construcción de carreteras, las mismas que unirían a las provincias principales - Pichincha y Guayas-, por lo que consolidó el bicentralismo en el Estado, y, al mismo tiempo, no permitió el desarrollo a las demás provincias del país, ya que lo anterior contradecía a los planteamientos del informe económico realizado por la CEPAL denominado el Programa de Industrialización Sustitutiva de Importaciones -ISI-[20], donde se estableció "el crecimiento económico del Ecuador"(Uquillas, 2007, p.01).

Durante 1949, el Presidente tuvo que centrar su atención en los sectores productivos, poniendo énfasis en el sector industrial. Tras implementar el programa ISI, estableció la

---

[18] Ibíd., Los principales organismos internacionales que consultó el presidente Plaza fueron: Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Eximbank, FAO, UNICEF, OMS, UNESCO, CEPAL, OEA, Fundación Rockefeller.

[19] Ibíd., La llegada de la CEPAL al Estado ecuatoriano obligo a seguir las recomendaciones planteadas por dicha Comisión, la cual uno de sus puntos fue la construcción de carreteras en las provincias de mayor influencia -Quito y Guayaquil-.

[20] UQUILLA A., *Breve análisis histórico y contemporáneo del desarrollo económico del Ecuador, Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 86, año 2007. Buscó eliminar la importación de bienes de consumo e intermedios y la erradicación del modelo agroexportador de productos primarios que desde la Independencia lo habíamos venido manteniendo; forzando en lo posible la modernización de la economía a través de la demanda interna, para que sea ésta la generadora de una alta capacidad de empleo y valor agregado.

planificación de gobierno, en donde se hizo hincapié en la suministración de servicios públicos y la ejecución de obras de infraestructura para crear industrias para el desarrollo de las dos principales provincias del país, por lo cual, en "las disputas regionales entre los centros de poder, se hizo alusión a los conceptos de región y clase", es decir "a las regiones económicamente productivas con sus respectivos grupos oligárquicos y a la relación dicotómica de los lugares y ciudades: Quito y Guayaquil" (Senplades, 2009, p.34), con lo cual las viejas y tradicionales practicas colonialistas se pusieron en evidencia, pero esta vez "con una vieja pero vigente polémica por la disputa del poder político en el Ecuador"(ibíd.).

A su vez, en "los años 50 y 60 en América Latina existieron debates respecto al modelo de desarrollo, desde los aspectos económicos y políticos. Esto afectó a las premisas de la relación entre el rol del Estado y el del mercado" (Reyes, 2010, p.02). Y, es que la intervención del Estado respecto a la economía y la sociedad ha sido y es una constante histórica de América Latina. Es así que el Estado se materializó en instituciones y burocracias - Políticas y Administrativas-, por lo que, tomando lo expuesto por Kaplan, se podría deducir que el Estado se constituye a la vez como grupo o capa social, aparato e institución (Op. cit., Kaplan, p.01), lo cual generó "un debate ideológico político económico que se dio entre las concepciones alrededor del denominado proyecto desarrollista -nacional popular-, y del proyecto burocrático autoritario, por lo que en América Latina propuso diferentes formas de modernización, cómo la desarrollista impulsada por la CEPAL -en lo económico- " (Reyes, 2010, p.03).

Volviendo a nuestro análisis, tenemos que en Ecuador, en el año 1952, asumió su tercera presidencia el Dr. Velasco Ibarra, quien impulsó un Plan Vial, que comprendía la construcción de carreteras alrededor del país. Se creó también la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica[21] -JUNAPLA-.

En 1956, fue electo como presidente el Dr. Camilo Ponce Enríquez y, en ese mismo año, se aprobó la ordenanza para la delimitación urbana de Guayaquil (Ayala, 1993, p.290), que permitió establecer un proceso de estratificación social en la urbe guayaquileña, en la que posteriormente se definirían los sectores y barrios de las viejas y nuevas elites de la ciudad. Además, se ordenó la exploración en las provincias de Esmeraldas, Manabí, así

[21] Senplades, *recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir,* memoria bienal, 2007-2009, Septiembre 2009, p.57. En 1954, se creó dicho organismo, el cual elaboró el documento "Bases y directivas para programar el Desarrollo Económico y Social de Ecuador", el mismo que constituyo el antecedente del primer plan nacional de desarrollo del Ecuador.

como de la Amazonía. Además, se creó la provincia de Galápagos; también se realizó el primer censo de vivienda de Quito. Es así que en el Gobierno de Ponce pudo realizar avances para el estudio de las futuras provincias que se estarían gestando, con lo cual la OTE empezó a tomar fuerza.

En 1958, "la falta de empleo (…) determinó una fuerte crisis en varios sectores del país, frente a lo cual *las fuerzas vivas* generalmente vinculadas a la oligarquía de la derecha, ejercieron presión en varias provincias para que el Gobierno intervenga, dando inicio a la aparición de organismos desconcentrados" (Senplades, 2009, p.57). Es por este motivo que se dio inicio a inversiones en infraestructura, generando la creación de entidades autónomas como los primeros organismos de Desarrollo Regional, el "Centro de Reconversión Económica del Azuay" -CREA-, el "Centro de Rehabilitación de Manabí" -CRM- y la "Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas" -CEDEGE- (Conam, 2006, p.08), por lo que se evidencio la creación de organismos que permitirían el funcionamiento de los procesos de Descentralización y dicho fin fue la construcción de la JUNAPLA, que sería la encargada de llevar la planificación y la coordinación económica en el Ecuador y, de esta manera, dar paso a la organización de un proceso de cambio ya que se implementó una serie de organismos que permitieron desarrollar el tema de la OTED.

En el año de 1959, con el gobierno de Ponce se instauraron las autoridades portuarias en Guayaquil[22] y se declaró a las Islas Galápagos como Parque Nacional. Se construyó el aeropuerto "*La Toma*", en Loja. Por otro lado, el gobernador de Guayas y el alcalde de Guayaquil solicitaron la adopción de un Sistema Federal, ya que en el Ecuador se vio a la Descentralización como un manejo de la política-económica que se dictaba desde Quito, por lo que la Costa podría perder su posición e influencia (Conam, 2006, p.08). Sin embargo, fue negada la petición por ser considerada inconstitucional.

En este contexto, es necesario señalar que en las décadas de los 60 y 70 en América Latina, se intensificó el debate del modelo de desarrollo de las economías latinoamericanas, lo que -debido a la relación de la esfera económica y la política-

[22] AVILÉS PINO, Efrén, *Presidencia de Camilo Ponce*,1994, http://www.enciclopediadelecuador.com/temasOpt.php?Ind=1790&Let=, en su gobierno consagro obras tales como la construcción del Palacio del Legislativo, la Cancillería, la Caja del Seguro, el Hotel Quito, las residencias universitarias de la Central y la Católica, se mejoró el terminal aéreo de Quito, la restauración del Palacio del Gobierno, dio inicio a la construcción del Palacio de Justicia, en Guayaquil construyó el monumental Puerto Nuevo, el aeropuerto Simón Bolívar, se realizaron rellenos y se proveyó de agua potable a los suburbios pantanosos.

también afectaría a las concepciones sobre el rol del Estado y lo público, referente al mercado (Reyes, 2010, p.02). Asimismo se venía trabajando en los proyectos de corte burocrático-autoritario y desarrollista, de influencia cepalina.

En el año de 1961, asumió la presidencia el Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy, quien creó el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador -CENDES-, entidad que permitió la modernización de las telecomunicaciones y el transporte aéreo estatal, como ocurriría con la aerolínea Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos[23] -TAME- ya que por medio de dicha empresa estatal se pudo fomentar lo comercial, social, turístico y cultural de las provincias que empezaron a tener un desarrollo aeroportuario, es decir, Cotopaxi, Chimborazo, Loja y Pichincha.

Cabe destacar que en el año de 1963, el Presidente Arosemena inauguró el puerto marítimo de Guayaquil, siendo esta una de las últimas obras de envergadura realizadas por este Presidente, puesto que el 11 de junio de ese año, es derrocado por la Junta Militar[24], con el argumento de evitar la implementación del modelo pro castrista en su gobierno. Por su parte, la Junta Militar que tomó el poder, implementó el denominado Plan General de Desarrollo Económico y Social[25] 1964-1973 y, en el tema de Descentralización, se estableció la compensación, eliminación de tributos, los cuales permitirían realizar transferencias de inversiones a través del Fondo Nacional de Desarrollo -FONADE- a los gobiernos seccionales autónomos (Conam, 2006, p.09).

Además, la Junta apoyó a la producción económica e implementación de las Reformas Tributarias que se basaron en la unificación de los impuestos, y el control de la renta, es así que, los Consejos Provinciales y Municipios gozarían de una Descentralización fiscal. Hay que anotar que para esta época se contaban alrededor de 1.200 impuestos, de los cuales 760 eran de dominio de consejos provinciales y municipios, mientras que el resto era para el manejo exclusivo del gobierno central[26], el mismo que duraría en sus regalías

---

[23] Transportes Aéreos Militares Ecuatoriano, *Histora de la aerolínea TAME* http://www.tame.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=20&lang=es , Las siglas TAME se denominó como y fue fundada en 1962. Martes 24 de mayo de 2011.

[24] AYALA MORA, Enrique, Nueva historia del Ecuador, Época republicana, vol 11 y 12. La Junta Militar estuvo conformada por el Cap. Ramón Castro Jijón; Crnels. Luis Cabrera Sevilla y Gándara Enríquez; y, el Tnte. Crnel. Guillermo Freire pozo.

[25] Senplades, *recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir,* memoria bienal, 2007-2009, Septiembre 2009, p.58. En 1960, se elaboró el "Plan Inmediato de Desarrollo para el período 1961-1962" cuya ejecución fue diferida durante un año mientras se creaba el plan general, que paradójicamente fue implementada por la Junta Militar (1964).

[26] Consejo Nacional de Modernización del Estado – CONAM-, Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, 2006.

hasta el año 1964. También se creó la Ley de Reforma Agraria y la Ley de la Reforma Fiscal, con la cual derogó y sustituyó un gran número de impuestos[27].

En ese mismo año, tuvo lugar la creación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización -IERAC-, gracias a lo cual la Junta Militar inició procesos "regionalistas[28]", es decir se vinculó principalmente a los terratenientes de las provincias de Quito y Guayaquil para beneficiar a estos sectores oligárquicos específicos en la conservación de sus tierras. Por otro lado, se planteó también la redistribución y expropiación de tierras no explotadas, las cuales serían entregadas a las comunidades indígenas y a la población ecuatoriana para crear procesos de productividad agrícola y así crear minifundios[29]para el progreso de las zonas no habitadas del Ecuador, lo cual no se cumplió al cien por ciento.

En ese sentido, se puede afirmar que se dio un avance, de acuerdo al plan quinquenal que se realizó a través de sus leyes y estatutos, en lo que se refiere al desarrollo de la OTED en todo el país, ya que se lograron regular los impuestos en la perspectiva de tener una estabilidad política y económica en el país.

En 1965 se inició la construcción de la carretera Quito – Ibarra -Tulcán, la misma que permitiría la integración de dichas provincias. Mientras que, en el año de 1966 se estableció la Ley del Régimen Municipal[30], con lo cual se establecieron una serie de competencias municipales, que, sin embargo, no fueron asumidas por todos los Municipios (Conam, 2006, p.08), lo cual sumando a la bicentralidad territorial provocó un desarrollo desequilibrado en cuanto a las competencias de cada uno de los ayuntamientos.

A pesar de todo lo sucedido en el país, la Junta Militar consiguió realizar avances fundamentales para la OTED, ya que por medio de la producción económica e implementación de las Reformas Tributarias, se dio un control a la renta que beneficiaría

---

[27] Ibídem

[28] Nota de JMT, el proceso regionalista que se manifiesta en esta investigación, se debe entender como la división entre Quito y Guayaquil - bicefala -, lo cual permitió observa la vinculación y participación de ambas provincias para su propio beneficio.

[29] VITERI Galo, *Reforma Agraria en el Ecuador,* http://www.eumed.net/libros/2007b/298/ley-1973.htm, Visitada, visitada el 05 de junio 2011.

[30] Consejo Nacional de Modernización del Estado -CONAM-, *Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal*, 2006. En ese sentido, al crearse la Ley de Régimen Municipal por primera vez, se introdujo a las Juntas Parroquiales como órganos del Gobierno Municipal, pero los representantes era elegidos por el alcalde.

a los Consejos Provinciales y Municipios que gozarían de una descentralización fiscal. Por otro lado, la Ley de Reforma Agraria, la Ley de la Reforma Fiscal, la Ley del Régimen Municipal y la construcción de carreteras (Conam, 2006, p.08), fueron un punto de partida para que en el futuro se re-estructure la Organización Territorial, especialmente en temas de Descentralización.

En ese mismo año asumió la presidencia Clemente Yerovi Indaburu, quien impulsó en temas de la OTED, al igual que el desarrollo nacional a través de obras públicas tales como la carretera El Empalme - Quevedo o la carretera Ibarra - Otavalo. Se construyeron los puentes sobre los ríos Daule y Babahoyo y el Rafael Mendoza Avilés, así como también se empeñó en la construcción de obras portuarias de Manta. Se ampliaron redes telefónicas de Guayaquil y Quito. Además, dicho desarrollo se reflejó en la construcción de obras públicas que beneficiaron al Ecuador, y fue así que se continuó en la formación de la OTE, pero en este sentido se visualizó notoriamente un bicefalismo territorial -Quito y Guayaquil-, ya que las obras publicas de mayor trascendencia estuvieron ubicadas en dichas ciudades.

En el año de 1967, asumió la presidencia el Dr. Otto Arosemena. En ese mismo año se expidió en Quito la Decimoséptima Constitución, en cuyo Título XI[31], se establece que el Ecuador es indivisible. En lo referente a la OTED, se afirmó que los gobiernos seccionales eran provincias, cantones y parroquias, los que limitaron sus circunscripciones territoriales por medio de las demarcaciones fronterizas entre las mismas y sus similares. Dicha carta permitió que cada cantón, provincia y parroquia pueda conocer su extensión, la misma que limitaría la circunscripción y establecería los montos que le serían otorgados por el Estado, mediante transferencias, que permitirían realizar obras para el beneficio de cada una de sus unidades Políticos – Administrativas.

Para la Constitución de 1967, la Autonomía[32] se enmarcó en garantizar la existencia de los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales y de las Juntas Parroquiales, los mismos que tuvieron que sujetarse al Plan General de Desarrollo. De ahí que la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y el Congreso Nacional distribuyeran fondos públicos de acuerdo a su territorialidad, por medio del Presupuesto General del Estado.

[31]Ministerio de relaciones exteriores,*Constitución de la República del Ecuador*, título XI, Del Régimen Seccional http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1967.pdf , visitada el 18 de Mayo del año 2011.VER ANEXO 03.

[32] Nota de JMT, cabe mencionar que los términos de Autonomía se enmarcarán en el concepto de Descentralización (Ver página 17).

Además, se dio prioridad a ciertos municipios, como fue el caso de la Municipalidad de Quito, a la que le asignaron anualmente fondos extras para atender esas necesidades; por lo que en dicha Constitución se planteó un régimen estricto en temas de Descentralización -según el momento que se encontraba el país-, puesto que se debía estar sujeto al plan de Desarrollo y a la norma establecida que permitió fortalecer a la OTE.

En el año de 1968, asumió su Quinta presidencia el Dr. Velasco Ibarra y dispuso la construcción del oleoducto Balao-Esmeraldas. Asimismo, el Presidente creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana -CEPE- e inició la construcción del oleoducto, ya que se asumió que por medio de la extracción petrolera se podría alcanzar avances que contribuyeran a la modernización del Estado y así beneficiar a cada provincia, cantón y municipio, de acuerdo a los intereses particulares de dichos gobiernos locales.

En 1972, el General Guillermo Rodríguez Lara asumió el cargo por medio de un golpe militar[33] y organizó la Junta de Panificación y Coordinación Económica, con sus principales lineamientos basados en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 - 1977 (Ayala, 1993, p.303). Hay que anotar que, en cuanto a los alcaldes y prefectos, en la mayoría de los casos, prorrogaron sus funciones, pues no fueron removidos de sus cargos y continuaron ejerciendo sus facultades (Conam, 2006, p.09). El gobierno de Rodríguez Lara se enfocó prioritariamente a la redistribución de los recursos petroleros dado que, aquello implicaba una mejoría en el sistema fiscal.

El 11 de enero de 1976, el Consejo Supremo de Gobierno[34] asumió el poder a través de un golpe de Estado que permitió derrocar al Gral. Rodríguez Lara. Una vez instaurado el triunvirato, conformado por Guillermo Durán Arcentales, Luis Leoro Franco y Alberto Poveda Burbano, que deja sin efecto el "plan integral de transformación y desarrollo", organiza, a través del Ministerio de Gobierno, el Plan de Restructuración Jurídica del Estado, para lo cual se crearon tres comisiones jurídicas para la elaboración de la nueva Constitución; se planteó también la creación de una Ley de Partidos Políticos en la

[33] Nota de JMT, *Cambio Social y Político en Ecuador*, Profesora Daniela Granja. Se denominó el golpe militar como "El Carnavalazo", ya que tuvo lugar en la festividad del carnaval de 1972, además, se autodenomino "nacionalista y revolucionario".
[34] ibíd. El Consejo de Gobierno fue integrado por el Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano y los Generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco.

perspectiva de llamar a un referéndum, que daría paso al retorno de la democracia, después de las dictaduras que viviera el Ecuador[35].

En el año de 1977 se creó el Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana -INCRAE-, que fue el encargado de regular la colonización en la Amazonía ecuatoriana. Asimismo, se realizaron obras nacionales de viabilidad, tal como se había formulado en el gobierno de Velasco, pero esta vez el Consejo realizó obras en todo el país, lo que significó un proceso de desarrollo en lo que se refiere a las obras a nivel nacional, ya que existiría un gran nivel de ingresos económicos generales por las regalías del petróleo.

El 15 de Enero del año 1978 se elaboró y aprobó la decimoctava Constitución[36] en la ciudad de Quito. La Carta Magna contemplaba, en su Título Quinto, en lo referente a la Organización Territorial, que el Estado ecuatoriano era indivisible. Mientras que, respecto a la Descentralización, se establecía que las provincias, cantones y parroquias eran determinados por la Ley, así como los requisitos para obtener sus dignidades. Además, dispuso que las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgarían ni quitarían territorio. En ese contexto, el Estado planteó al desarrollo del territorio mediante el reconocimiento de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la Descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales[37]. Por tanto, mediante lo expuesto por Kaplan, se podría deducir que el Estado se reformó, expandió sus funciones; poderes; recursos y también incrementó una independencia con respecto a la economía, sociedad, grupos e instituciones (Op. cit., Kaplan, p.01).

En el año 1979 fue electo como presidente el Ab. Jaime Roldós Aguilera. En su gobierno, en lo referente a la Descentralización, se generaron nuevas presiones políticas para acceder a los recursos fiscales por parte de los gobiernos seccionales, los cuales triplicaron sus ingresos canalizados a través del Fondo Nacional de Participaciones -FONAPAR- (Conam, 2006, p.09).

---

[35] ibíd.

[36] Nota de JMT, Constitución 1978, Título V Del Régimen Administrativo y Seccional. Existieron codificaciones por inestabilidad política y golpes de estado en los años subsiguientes 1986, 1994 y 1997. Ver anexo Constitución de 1978. VER ANEXO 04

[37] VER ANEXO 04, Constitución del año 1998 en el tema de Descentralización, que se presentan con sus respectivas modificaciones de la misma.

Finalmente, como conclusión en este tema se puede plantear que la OTED ha venido construyéndose a pasos lentos, puesto que al interior del Estado no se generaron dos formas de Descentralización: por una parte la Descentralización Horizontal, que permitiría mantener un Estado Moderno, el cual se sustentaría en la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el fin de equilibrar el peso presidencial en el ejercicio del poder. Y por otro lado, no se materializó efectivamente la Descentralización Vertical, la cual podría distribuir el poder -central- hacia los niveles sub-nacionales.

En ese sentido, se debe mencionar que se han construido Constituciones que han ido desarrollando prácticas para la integración de las diferentes provincias, cantones y parroquias del Ecuador pero han tenido un bloqueo -limitaciones- para efectivizar las funciones de los gobiernos locales. Sin embargo, el Estado ha implementado en el transcurso de la historia de la OTED el tema del desarrollo local por medio de instituciones como; el JUNAPLA, CRM, CEDEGE, CENDES, INCRAE; los cuales ayudaron al desarrollo de los gobiernos locales del Ecuador.

1.3 Etapa del Estado nacional centralista y su debilitamiento, 1980 – 2005.

La tercera etapa del proceso hacia la Descentralización del Estado Nacional estuvo enmarcada en la centralidad y el debilitamiento del Estado, ya que, los procesos de desarrollo implementados en años anteriores no tuvieron los resultados esperados.

Es así que, en esta tercera etapa emergen dos momentos históricos para el proceso de la Descentralización en el Ecuador. En un primer momento, se implementó el denominado "Ajuste Estructural" (1982), el mismo que debilitó los procesos de gobernabilidad, por lo que se inició de manera continua un segundo momento, que estableció el modelo de corte "Neoliberal" (1994). Este último "puso en jaque la dinámica de construir lo nacional y se impulsaron las estructuras locales bajo la consigna de una descentralización desorganizada incoherente y privatizadora" (Senplades, 2009, p.35), y según Patricia de la Torre "esto provocó que aborte el proceso, de por sí azaroso, de articular lo local con lo nacional, cerrando así el cuarto momento de la formación del Estado y de la Nación".

Volviendo a nuestro análisis, el Presidente Jaime Roldós implementó el Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984[38] (PND) en la década de los 80. Sin embargo, por la crisis de la

[38] Senplades, *recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir,* memoria bienal, 2007-2009, Septiembre 2009, p.58. "Durante la transición democrática (1979), se remplazó a JUNAPLA

deuda, la macro-devaluación y la eliminación del rezago cambiario que se mantuvo desde la década anterior (Uquillas, 2007, p.03) quedó pendiente la implementación del PND. Hay que destacar que en el año de 1981, asumió el cargo de Presidente el Dr. Osvaldo Hurtado, luego del fallecimiento -en un accidente aéreo- del presidente Roldós.

En 1982 el Presidente Hurtado, bajo la implantación del denominado Ajuste Estructural, que fue la respuesta para superar la crisis de la deuda, preparó un paquete de medidas económicas (Ayala, 1993, p.312), que originaron que la inflación sufra un incremento incontrolable.

Además, el gobierno de Hurtado[39] transfirió la deuda del sector privado al sector público, en un monto de 1 600 millones de dólares, los mismos que fueron refinanciados en Sucres -moneda ecuatoriana de ese entonces- a través de los créditos de estabilización, lo que agravó la situación de la deuda pública externa, siendo esta medida la que incrementó notablemente los índices de pobreza en el Ecuador (Uquillas, 2007, p.04). Es así que, los intereses privados de los grupos hegemónicos se convirtieron en asuntos de interés público, como es el caso de la deuda de los bancos, por lo que se impidió que la acción del Estado tienda, de alguna manera, a favorecer los intereses generales, (...) y "en esa dinámica no ha sido difícil que prevalezca los intereses privados y locales sobre los públicos - nacionales" (Op. cit., Senplades, p.20).

En cuanto a la OTE, tanto las provincias como los cantones se agruparon entre sí para poder trabajar con agendas conjuntas, en la perspectiva de beneficiarse -mutuamente- de las transferencias de los recursos económicos, así como también en lo político administrativo, a través de las leyes especiales para sus gobiernos seccionales autónomos (Conam, 2006, p.10).

En el período presidencial del Ing. León Febres-Cordero (1984 - 1988), la planificación nacional (1986) empezó a perder relevancia en la política pública. Aunque el gobierno formuló el "Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988", este careció de una orientación estratégica ya que, se expuso un conjunto de múltiples micro proyectos, iniciativas e intervenciones desconectados que ratificaron el desinterés por la planificación nacional

---

por el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE-, el cual realizó el PND que en la práctica, fue el tercer plan oficialmente acogido por un gobierno ecuatoriano".

[39] Uquilla A., *Breve análisis histórico y contemporáneo del desarrollo económico del Ecuador*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 86, 2007.Su objetivo fue estabilizar la economía y tener la balanza comercial a favor; poder pagar la deuda externa.

(Senplades, 2009, p.58), Así, en su mandato se firmaron nuevos contratos para la construcción de carreteras, como Ibarra Lita – San Lorenzo, y para la construcción y reparación en general de carreteras en Costa, Sierra y Amazonía[40], estos contratos intentaron aportar al desarrollo y la integración del Ecuador. Además, el gobierno de Febres Cordero realizó la construcción de hospitales, centros de salud a nivel nacional[41], ya que una de sus preocupaciones era justamente la salud pública. Cabe recalcar que todo esto se desarrolló desde la lógica centralista -de emergencia- que hacia by pass a la institucionalidad de lo central y local.

A partir de 1988 y en la presidencia del Dr. Rodrigo Borja (1988-1992), se produce una crisis económica provocada por la deuda externa, la cual incidió en la depresión económica del Ecuador. Además, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana -CEPE-[42] bajó su producción petrolera. Por tal motivo, el banco Citibank Ecuador, retuvo 80 millones de dólares para el pago de la deuda externa bajo las órdenes de los organismos internacionales, por lo que se pudo evidenciar la forma en que los sectores hegemónicos del "orden mundial[43]" tuvieron injerencia para obligar el débito bancario de fondos pendientes de cobrar -a favor de los organismos internacionales-.

La crisis impactó en las provincias, cantones y parroquias que sufrieron repercusiones económicas, ya que no recibirían fondos para la construcción de obras de cada uno de sus gobiernos descentralizados. Bajo tal argumento, el Municipio de Guayaquil devolvió sus empresas públicas de agua y alcantarillado al Gobierno Central (Conam, 2006, p.10). En ese sentido, también se emitió la Ley de Reformas Arancelarias, la misma que permitió desarrollar mayor "participación" a los gobiernos seccionales y se desmontó el andamiaje del desarrollismo que se mantenía hasta el momento, lo cual derivó en la reducción del gasto público.

Por otro lado, el gobierno de Borja también enfrentó el levantamiento indígena convocado por la CONAIE, el año 1990[44], el mismo que, representó un proceso de reivindicación a

[40] Explored, *Presidencia de Febres Cordero,* http://www.explored.com.ec/ecuador/fcordero.htm, visitada, 09 de junio de 2011

[41] Ibíd.

[42] Nota de JMT, el 26 de septiembre, mediante la Ley Especial N° 45 Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana - CEPE - cambió de nombre a Empresa Estatal Petróleos del Ecuador-PETROECUADOR-.

[43] Nota de JMT, Citando a Cox, se puede decir que la relación que aquí tiene el nivel del orden mundial (Cox, 1997, p.36) con Ecuador es porque los organismos internacionales, empezaron a presionar al gobierno central –Ecuador- que se ajuste a las medidas implementadas por el FMI y BM.

[44] IILDIS, *Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, pag 110, www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=38103.

nivel nacional, por medio de la movilización social, puesto que en años anteriores los indígenas no tenían representación directa, en especial en temas de la OTED. Uno de sus pedidos fue la creación de una circunscripción territorial, enmarcada en la exigencia de la redistribución de tierras[45]. En ese contexto, se dio solución a los requerimientos de los grupos amazónicos, a quienes se les asignó grandes extensiones territoriales.

En el año de 1992, asumió la presidencia el Arq. Sixto Durán Ballén (1992- 1996), quien realizó una modernización de corte neoliberal que contempló procesos de apertura a mercados internacionales. Es así que, las recetas políticas económicas neoliberales prescribieron la Disciplina Fiscal -un reordenamiento del gasto público-; la liberalización de los tipos de las tasas de intereses, como también, la del comercio internacional -la liberación del flujo de inversión extranjera directa-; la privatización de empresas estatales; la eliminación de barreras a la entrada y salida del mercado. Además, promulgaba el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada[46]

Es así que Ecuador se supeditó a las recetas neoliberales de los organismos financieros y se sumergió en la violenta modernización del Neocapitalismo[47], es por eso que se podría deducir que las relaciones con los organismos internacionales, especialmente con el FMI, fueron de sumisión frente a sus demandas, las mismas que practicarían creencias e ideas auto referenciales (Heller, 1942, p.24). Así la modernización -en Ecuador- estuvo relacionada con el "Estado mínimo", el "libre mercado", y la "privatización de ciertos sectores productivos" (Reyes, 2010, p.04); en ese sentido, interpretando a Patricia de la Torre, puede mencionarse que se reprodujeron mecánicamente las concepciones ideológicas del liberalismo económico, principalmente: "menos Estado, "menos burocracia", por lo tanto "menos gobierno", y "más participación"[48].

Paradójicamente, tales recetas neoliberales conllevaron a una "pérdida de las capacidades de planificación, rectoría, regulación y control", por lo que provocó un severo caos institucional", ya que, "lejos de cumplir el anhelo de achicar el Estado y su cuerpo burocrático-administrativo se multiplicaron un conjunto de entidades públicas que minaron

[45] Ibíd. y que dentro de su discursos que mantenían fue que se reconozca a Ecuador como un país Pluricultural y multiétnico
[46] Nota de JMT, *Cambio Social y Político en América Latina*, Profesor José María Egas.
[47] Nota de JMT, Citando a Cox "el regreso al primer nacimiento del Capitalismo, pero esta organización ya no en un contexto internacional, sino Global.
[48] Nota de JMT compilador, tomado de la Tesis de MRH, tomado de la Conferencia dictada de Patricia de la Torres a finales del siglo pasado".

la rectoría estatal sobre las políticas públicas, duplicaron intervenciones y contribuyeron a dilapidar los recursos públicos" (Senplades, 2009, p36).

De acuerdo con lo anterior, existió un debilitamiento del aparato estatal, el cual aceleró la ineficacia en la ejecución de las políticas públicas nacionales y territoriales (Ibíd.), en ese sentido, el Estado creó el Fondo de Desarrollo Seccional -FODESEC-, que benefició a los gobiernos locales, a través de una mayor distribución y aumento en las transferencias económicas, generadas por leyes especiales, que empatarían con las propuestas y recetas neoliberales. Así se creó también el Programa de Desarrollo Municipal -PDM-, que canalizó recursos mediante créditos provenientes del exterior, hacia los municipios del país, enfocados al fortalecimiento institucional y la ejecución de obras de infraestructura (Conam, 2006, p.11). Tenemos entonces que se intentó un proceso de Descentralización desde una mirada neoliberal.

Además, el Presidente Durán-Ballén emitió medidas económicas neoliberales radicales, como el programa económico de estabilización financiera y desregulación, la congelación de los salarios de los trabajadores públicos, la subida de las tarifas de los combustibles y la electricidad y, sobre el papel, la privatización general de las empresas del Estado[49], medidas con las cuales se intentó enfrentar la crisis. En un primer momento el déficit se detuvo e incluso descendió hasta un 30%. Además, en la perspectiva de rescatar la economía se propuso la creación del Consejo Nacional de Modernización[50] -CONAM-, con el fin de elaborar el Plan de Modernización del Estado[51] que tenía como uno de sus ejes al tema de la Descentralización, e intentó dar paso a la privatización de las empresas estatales.

En el año de 1995, el Presidente convocó a una consulta popular en temas de Descentralización, Seguridad Social, Distribución de Recursos, Congreso Nacional,- elecciones de diputados-, Presidencia del Congreso - período de la duración-, la voluntad popular, la Función Judicial, Sector público - privilegios-, Tribunal Constitucional -

[49] Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, Presidencia de *Sixto Durán-Ballén*, http://www.cidob.org/es/content/pdf/1773 visitada el 09 de junio 2011.
[50] Senplades, *recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir,* memoria bienal, 2007-2009, Septiembre 2009, p.36. "se suprimió el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como órgano rector de la planificación y se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).
[51] Organización de Estados Americanos, *Ley de modernización del Estado,* Las reformas estructurales de la economía se plantearon a partir de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, promulgada el 31 de diciembre de 1993 y cuya primera emanación fue el CONAM, en el Registro Oficial N. 349. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf , visitada el 09 de junio 2011.

creación-. Dicha consulta no tuvo respaldo popular, ya que un 60% de los ecuatorianos rechazó las 11 preguntas planteadas por el gobierno.[52].

A continuación, en el período presidencial del Ab. Abdala Bucaram (agosto 1996 - febrero 1997) no existieron avances en el tema de Organización Territorial del Estado, esto, a cuenta de lo corto del periodo presidencial, aunque la preocupación persistía sobre el tema de Descentralización. El 5 de febrero de 1997 asumió la presidencia el Ab. Fabián Alarcón, quien retomó los temas de la OTED con los las organizaciones sociales y políticas, aquí se planteó la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales. Esta ley fue publicada en el Registro Oficial No. 169 del 8 de octubre de 1997[53].

Además, se aprobó la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, que estructuró la Descentralización política, fiscal y administrativa (Conam, 2006, p.11) aquí se dio una participación de las Fuerzas Sociales Hegemónicas - especialmente de Quito y Guayaquil- con una retórica que, aparentemente, tendía a evitar la malversación de fondos en actividades no competentes a lo relacionado con la Descentralización, pero en la práctica, es de suponer, que se buscaba acceder y controlar los recursos para beneficiar a sus zonas de influencia local.

A finales de año, el gobierno de Alarcón convocó a una Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de la nueva Constitución. En su elaboración participaron los representantes de las oligarquías -especialmente la guayaquileña y bancaria del país[54]-. Además, los grupos de poder hegemónicos tuvieron la oportunidad de privilegiar sus intereses particulares, así como algunos partidos políticos, y ciertos gobiernos seccionales -principalmente Quito y Guayaquil-. Siguiendo a Kaplan se puede deducir

---

[52] Montecristi vive, *Las consultas, un termómetro político*, http://www.montecristivive.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=122:las-consultas-un-termometro-politico-diario-el-comercio-07-03-2011-&catid=64:destacados-en-medios-rc-2011&Itemid=123 visitada el 09 de junio 2011.

[53] Organización de estados Americanos y el banco interamericano de desarrollo, *ley especial de descentralización del estado y de participación social y Descentralización del Estado* SOCIALwww.oas.org/juridico/spanish/ecu_res18.doc y www.iadb.org/.../ECU-Ley27-07-Descentralizacion-de-Estado.doc, visitados el 09 de junio 2011.

[54] Entrevista a la Dra. Patricia de la Torre, 02 de marzo de 2011. "Los actores sociales que se habían vinculado al Estado -central- fueron principalmente las oligarquías Guayaquileñas, Quiteñas y bancarias, puesto que ellos no solo se habían inmiscuido en el campo de lo económico, sino que también accedieron a cargos políticos de alto nivel (…) financiados, muchas veces, por sus propios partidos políticos –como es el caso del Partido Social Cristiano- , los cuales ganaban las elecciones a través del voto ciudadano. Es así que, las oligarquías - de Quito y Guayaquil- seguían manteniendo el poder político del Estado -central - en la Constitución del 1998".

que los grupos dominantes -históricos- mantuvieron un grado de influencia y de control sobre el Estado -Ecuatoriano- (Kaplan,1997, p.04). Asimismo, el Congreso Nacional estableció el planteamiento del "fortalecimiento municipal" y promulgó la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales e instituyó una Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social[55] dentro de la Constitución.

Ya en el año de 1998, se expidió la decimonovena Constitución, en la que se planteó en el Título Decimoprimero[56], la determinación del territorio de Ecuador como un espacio indivisible; además, en lo que se refiere a la administración del Estado, y su representación política, cada una de las provincias, cantones y parroquias, tendrían sus propios representantes. Además, se incluyó a las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas.

También, se planteó allí que la Descentralización, y la desconcentración podrían permitir el desarrollo del Ecuador; su fortalecimiento y la participación ciudadana, por lo que el gobierno central debía transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas y/o regionales, las mismas que debía desconcentrar su gestión. El gobierno central mantuvo sus competencias en términos de defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado y la gestión de endeudamiento externo (Constitución1998, Art.226).

En la retórica de esta Constitución, según los planteamientos del gobierno, se había estipulado que cada régimen seccional autónomo -cantones, provincias, municipios y parroquias- debería tener un representante, como es el caso de las provincias que tenían un gobernador (quien era el representante del Presidente, y coordinaría, controlaría las políticas del Gobierno Nacional y dirigiría las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia). Asimismo, en el régimen seccional autónomo se planteó formas de control social y de rendición de cuentas, las mismas que establecieron las competencias de los órganos del régimen, para evitar superposición,

[55]BARRERA, A, un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia, Ilids,2006.
[56]Ministerio de relaciones exteriores, *Constitución de la República del Ecuador*, Titulo XI. De la organización territorial y descentralización http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1998.pdf , visitada el 18 de Mayo del año 2011.

duplicidad de atribuciones. Todo esto regularía el procedimiento, y resolvería los conflictos de competencias.

Así también, se tomó en cuenta regímenes especiales -circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas- de administración territorial, consideraciones demográficas y ambientales. Esta Constitución daría preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en Galápagos y en las provincias limítrofes, especialmente las de la Amazonia[57], lo que, a su vez, se relacionaría con el tema de seguridad en la frontera.

En Agosto de 1998 asumió la presidencia el Dr. Jamil Mahuad Witt e inmediatamente solicitó créditos a organismos Internacionales para superar la crisis económica que sufrió el país[58]. Además, el Presidente reorganizó las finanzas del Estado y salvaguardó la banca privada, por lo que se creó la Agencia de Garantía de Depósitos -AGD- que asumió las cuentas de bancos en crisis y la deuda privada. La entidad se responsabilizó de su pago y liquidación. En su gobierno, Mahuad provocó un debacle económica, puesto que se ordenó congelar las cuentas corrientes y de ahorros -Feriado Bancario-, lo que, a su vez, generó dificultades en la caja fiscal y no permitió que se cumplieran transferencias del gobierno central hacia los gobiernos seccionales autónomos. Esto produjo un agudo conflicto distributivo. En ese contexto los actores de la Costa, sobre todo de Guayas, reclamaron la autonomía para su provincia, dando lugar a uno de los debates más intensos que sobre la Descentralización se habían dado hasta ese momento. (Conam, 2006, p.11).

En el año 2000, luego de la caída de Mahuad, el vicepresidente Dr. Gustavo Noboa, asumió el cargo de Presidente de la República y conformó la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales[59], con lo que intentó dar una salida al tema de Descentralización, proponiendo un Nuevo Modelo de Gestión en lo

---

[57] Notas de JMT, se mencionó en los artículos 239 y 240 lo siguiente: El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención en su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional. (Constitución, 1998)

[58] AVILÉS PINO, Efrén, *Presidencia de Jamil Mahuad*, , http://www.enciclopediadelecuador.com/temasOpt.php?Ind=1337&Let= , 2004, visitada el 02 de junio 2011.

[59] CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO - CONAM, *Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal*,2006

político, administrativo y fiscal. Sin embargo, los actores políticos hegemónicos de la Costa no estuvieron de acuerdo y continuaron reclamando las "Autonomías Provinciales"- especialmente en Guayas-. Dicho modelo se inspiró en los procesos Autonómicos aplicados en España, tratando de implementar el modelo autónomo vía consulta nacional y reformas constitucionales (Conam, 2006, p.12).

A pesar de la discusión y los ofrecimientos realizados por el Gobierno Central a los municipios, consejos provinciales y alcaldías, se expidió la "Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales" en donde se establecieron competencias, funciones y recursos a los gobiernos locales, a través de lo cual se estructuraron la política y las relaciones de poder en Ecuador. A raíz de esto se desató una pugna regional que puso en escena, no solo las falencias y los impresentables rostros del bicentralismo entre Quito y Guayaquil, sino también la pugna de intereses corporativos y regionales (Hurtado, 2007, p.265).

En el año de 2001 se firmó el Marco de Transferencia de Competencias sobre temas de interés, como el medio ambiente, agricultura, turismo y vialidad[60], con el fin de "mejorar el desarrollo del país". Posteriormente, el Gobierno creó la Comisión Nacional de Competencias -CNC- (Conam, 2006, p.12), que se encargó de regular los procesos de Descentralización y velar por los intereses de los gobiernos autónomos. Se expidió la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal -LORE y TF- y se elaboró el reglamento para su funcionamiento, en la perspectiva de establecer las reglas del control del gasto público y endeudamiento, tanto nacional como sub-nacional[61].

En el año de 2003 asumió la presidencia el Ing. Lucio Gutiérrez. En este gobierno se promulgó el Plan Nacional de Descentralización y se aprobaron las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, se fortaleció la gestión de las municipalidades en dos áreas: administración municipal y tributos -no todos los municipios asumieron estas responsabilidades-. En cuanto a la administración municipal, la reforma se encaminó a facilitar un marco jurídico que fortaleciese a la autonomía municipal y, en el ámbito tributario, la reforma procuró fundamentalmente la devolución de la racionalidad, simplicidad y transparencia de los impuestos municipales (Conam, 2006, p.12).

En el año 2005, los representantes de las Cámaras de la Producción realizaron manifestaciones en contra del gobierno, mientras que el Alcalde de Guayaquil, Ab. Jaime

[60] Ibíd.
[61] Ibíd.

Nebot, del Partido Social Cristiano, convocó a una marcha de rechazo al presidente Gutiérrez. Además, en los primeros días de febrero, el Alcalde de Quito el Gral. Paco Moncayo del partido Izquierda Democrática, conjuntamente con la agrupación ciudadana autodenominada como los "Forajidos", se habían unido en el rechazo al Presidente. Es así que, el 20 de Abril, Gutiérrez fue destituido, para que luego sea posesionado en la primera magistratura el vicepresidente Dr. Alfredo Palacio[62], cabe destacar que durante su mandato se reformó la Ley de Elecciones.

El gobierno de Palacio revisó las negociaciones de los tratados de liberalización comercial y se planteó el otorgar prioridad al pago de la deuda social mediante una redistribución presupuestaria en beneficio de las áreas de salud, educación y protección social, incluso se empezó a relanzar la producción no petrolera[63]. Ya en el año 2006 se reunieron con el gobierno de Palacio los alcaldes -AME- y prefectos -CONCOPE- quienes presentaron al Ejecutivo un Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico[64].

Adicionalmente, se desarrolló políticas que permitieron mantener una estabilidad en cuanto se refiere a temas de Descentralización, ya que dicho gobierno realizó acercamientos y mantuvo relaciones con las Fuerzas Sociales y Políticas nacionales y locales, con la finalidad de llegar a acuerdos y consensos para una mejor distribución en los asuntos de la OTED, aunque parecería que estos acercamientos no pasaron de ser una pura retórica del Presidente, ya que no se llegó a concretar ningún acuerdo.

1.4 Etapa de la re-estructuración del Estado y la Descentralización en Ecuador, 2006 - 2008.

En la presente etapa, se puede evidenciar claramente que el "Ecuador formó parte de la nueva ola de gobiernos pos-neoliberales" (Senplades, 2009, p.23) de la región sudamericana, a través del Movimiento PAIS -MPAIS- y su "plan nacional de Desarrollo 2007- 2011", ya que se consideró al "Estado como un actor básico del cambio[65](...) y es

---

[62] PALACIOS, A, *Pagina Oficial del Dr. Alfredo Palacios*, http://www.dralfredopalacio.org/actividades.htm, Visitada el 06 de junio 2011.

[63] Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, *Dr. Alfredo Palacios,* http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/alfredo_palacio_gonzalez

[64] CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO - CONAM, *Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador y Propuesta de Políticas para la Descentralización* Fiscal,2006

[65] Senplades, *recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir,* memoria bienal, 2007-2009, Septiembre 2009, p.40, el Estado se consideró como, "el garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la c orrección de sus tendencias auto-centradas y monopólicas", como

así que dicho plan de desarrollo se enmarco en una "reforma institucional del Estado que buscó la recuperación de los márgenes de maniobra estatal, los cuales podrían producir bajo esquemas de gestión combinar la búsqueda de eficiencia, transparencia, descentralización, desconcentración y participación ciudadana" (ibid., p.40) en la re-estructuración del país.

Por tanto, dicha propuesta presentada por el MPAIS pretendió ejecutarse por medio de la ingeniería constitucional -construcción de una nueva constitución- que permitió re-estructurar y re-organizar al Estado tanto en lo nacional como lo local - Descentralización con la participación de las Organizaciones y Fuerzas Sociales del Ecuador.

Es así que, el 26 de Noviembre de 2006 ganó la elección presidencial el Eco. Rafael Correa Delgado y asumió la Presidencia de la República el 15 de Enero de 2007. Como primer mandato, el gobierno de Correa envió un decreto de ley, en el cual convocaba a la instauración de una Asamblea Nacional Constituyente y la posterior elaboración de una Nueva Carta Constitucional.

Después de una pugna al interior del Congreso Nacional y la destitución de varios congresistas de oposición, se dio paso a la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente -ANC-. El 13 de Febrero de 2007, a través de los votos de los partidos y movimientos afines al gobierno[66], se dio vía libre a la convocatoria del Referéndum en el que la ciudadanía decidiría si era o no pertinente la instalación de la Asamblea. La aprobación se consiguió con el voto de 54 de los 57 legisladores presentes[67], por lo que el escenario político ecuatoriano se posicionó en la agenda del debate en torno a la reforma democrática del Estado (Falconí & Muñoz, 2007, p.22).

El 15 de Abril de 2007, se realizó la Consulta Popular que permitiría al pueblo ecuatoriano decidir la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, que, a la postre, crearía una nueva Carta Constitucional. La propuesta consiguió el 81.72%[68] del total de votos, en la

---

también de una adecuada "distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas".

[66] CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, R. Correa, http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado Los partidos y movimientos afines al gobierno en 2006 eran los del Pachakutik, la ID, la RED, el PS-FA y el Movimiento Popular Democrático (MPD), los cuales apoyaron la creación de de un referéndum para conformar la nueva Constitución y una ANC.

[67] Ibíd.

[68] Concejo nacional electoral del Ecuador, *Resultados 2007, ¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral*

perspectiva de construir un "nuevo Estado Nacional". Deduciendo a Kaplan, en ese escenario se plantearía realizar "grandes operaciones de redistribución que modificarían los papeles, status, rango de la economía y sociedades" (Kaplan, 1997, p.01), permitiendo así el avance en el desarrollo de la OTED puesto que, por medio de la construcción de la Constitución, se reformaría el tema de la Descentralización.

En este escenario, se convocó a elecciones para el 30 de septiembre del año 2007, con el fin de nombrar a los asambleístas destinados a la elaboración de la nueva Constitución. Así la ANC[69] se instauraría en un plazo de diez días desde la aprobación de la Consulta popular, en la provincia de Manabí -concretamente en Montecristi-. La ANC tendría un tiempo de máximo de 180 días para la elaboración de la nueva Constitución, con la posibilidad de prorrogarse en sus funciones por un máximo 60 días[70].

En tal razón, interpretando a Lechner se puede llegar a deducir que en el discurso para la convocatoria, en el tema de la OTED, intentó basarse en una unificación territorial-administrativa como también en una monopolización del poder contra los privilegios estamentales y las autonomías locales (Lechner, 1981, p.16), ya que estas últimas habían tenido la capacidad de imponer presiones y limitaciones sobre temas de Descentralización -Objeto de esta investigación-.

Por otro lado, en el año 2007, el Presidente Correa dio por terminadas las relaciones con los funcionarios del FMI y el Banco Mundial -BM-, ya que estos tenían injerencia política y económica en la entidad estatal del Banco Central -BC- . Con tal precedente, el BC había dejado de ser una "entidad autónoma independiente[71]" y habría pasado a ser "dependiente de los organismos internacionales", lo que desde Cox se podría señalar como una "clase en sí y para sí" (Cox, 1997, p.172), lo cual permitiría el desarrollo del Estado ecuatoriano, en términos generales.

---

que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución? http://app.cne.gob.ec/Resultados2007/ , Visitada 03 de junio del año 2011

[69] Nota de JMT, los datos mencionados tales como la distribución de curules fueron tomados del Periódico "El Universo: Consulta llega tras promesa, polémicas y confrontaciones. 2011.

[70] Ecuador inmediato, *Asamblea Constituyente aprueba prorroga por 60 dias* http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/asamblea_constituyente_aprueba_prorroga_por_60_dias--78462, Visitada 05 de junio del año 2011

[71] Nota de JMT, Esta aseveración fue según la retórica oficial de la prensa y de la propia institución que manifestaron la injerencia económica en el BC.

El 29 de noviembre del mismo año se instaló la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de la elaboración de la nueva Constitución, la misma que replanteó, entre otras cosas, el tema de la OTED, a través de propuestas que fueron presentadas por las distintas Fuerzas Sociales Ecuatorianas -actores políticos y sociales-. En ese sentido, la participación de las FS fue un "componente central del proceso democrático de Descentralización" (Barrera, 1998, p.17), ya que las visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia en la utilización de los recursos era parte del discurso protagónico de las Fuerzas Sociales en el proceso de construcción de la Constitución del año 2008.

En ese escenario, las Fuerza Sociales Subalternas -FSS- también plantearan que los gobiernos seccionales descentralizados, deberían tener una adecuada distribución tanto en lo económico y político - administrativo para todas las provincias; municipios; cantones y parroquias equitativamente; haciéndose cumplir así los decretos, leyes y estatutos elaborados sobre la Descentralización. De ahí que, tomando en cuenta a Carrión, se podría deducir que lo que se buscaba era la captación de los recursos locales (económico y político – administrativo) -, los cuales podrían redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente mediante Ley, ordenanzas establecidas anteriormente para resolver las inequidades regionales y municipales (Carrión, 2003, p. 48).

Por el contrario, las Fuerzas Sociales Hegemónicas -FSH-, entendiéndolas como aquellas fuerzas que históricamente mantuvieron poder y control hegemónico sobre las instituciones u organismos, exigieron al Estado focalizar su acción en los gobiernos locales. Además, exigieron al Estado mantener su acción en lo local y que el Estado ratifique que los intereses de dichas Fuerzas no sean afectados, proponiendo así una muy particular "mayor autonomía".

Todo lo anterior conformó un proceso político que se debatió en la ANC, la misma que empezó a receptar propuestas de las diferentes Fuerzas Sociales y de organizaciones en cuyo discurso se materializaba también las distintas visiones de las Fuerzas Sociales, con lo cual interpretando a Franco, se podría decir que tal proceso intentaría generar un dinamismo participativo en la construcción de un marco legal -Constitución- (Franco, 1996, p.07).

En este sentido, las propuestas fueron presentadas por algunas Organizaciones y Fuerzas Sociales -actores políticos y sociales entre los que se incluyen también instituciones del Estado- como: las municipalidades de Guayaquil y Quito; la

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE-; el Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP-; la Asociación de Municipalidades del Ecuador -AME-; y, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador -CONCOPE-. Tomando lo expuesto por Barrera se puede decir que, la participación de las distintas FS brindó una democratización a la sociedad. Esto permitiría establecer un conjunto de mecanismos para que las FS pretendieran alcanzar equidad en las transferencias de competencias con la finalidad de "reconfigurar los cacicazgos u oligarquías locales, y permitir que las FSS tenga una mayor participación en el tema de la OTED" (Barrera, 2007).

Por otro lado, analizando algunos elementos presentes en este proceso político de construcción de la Constitución del año 2008, observamos que existieron ciertos desatinos por parte de los partidos políticos tradicionales, que se habían opuesto rotundamente a dar paso a la Constituyente. Esta podría ser una de las causas para que el oficialismo -Movimiento PAIS- haya tenido una marcada mayoría en la ANC. El 24 de julio del año 2008, se aprobó la nueva Carta Constitucional en el pleno de la ANC con 94 votos a favor -de un total de 130 asambleístas[72]-.

Luego de la aprobación de la carta constitucional en el pleno, durante los siguientes dos meses se socializó la nueva Constitución ante la ciudadanía, a través de los medios de comunicación de alcance nacional - radio, televisión, periódicos e internet-. El 28 de Septiembre de 2008, se convocó a la Consulta Popular destinada a la aprobación de la nueva Carta Magna de la República del Ecuador. Esta sería aprobada en referéndum con un 63,9%[73] de votos a favor, frente a un 28,1% de votos en contra y un 7,2% de votos nulos. La nueva Constitución entró en vigencia el 20 de octubre del año 2008.

Frente a todo lo anterior, planteamos que, la recepción de propuestas de las FS, por parte de la ANC, permitió que se consideren a los actores políticos en la elaboración de la Constitución, a través de lo cual se intentaría configurar un articulado que incluya los principios del "Buen Vivir" (Constitución, 2008).

A modo de conclusión, se puede decir que, a través de la historia estudiada en la presente disertación (1930 – 2006) concluimos que los gobiernos de turno –de 1934

[72]Nota de JMT, la distribución de los 130 asambleístas fueron de la siguiente manera:100 provinciales, 24 nacionales, 6 emigrantes.
[73] Concejo nacional electoral del Ecuador, *Referéndum 2008, ¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?* http://app.cne.gob.ec/resultadosrefe2008/ Visitada 06 de junio del año 2011

hasta 2005- realizaron un desarrollo nacional a beneficio de grupos hegemónicos (terratenientes; oligarcas; banqueros) del país, ya que la "lógica privada proviene de la dinámica intrínseca del municipio colonial: lo privado era una condición ineludible a su funcionamiento, la separación entre lo estatal y lo privado eran tenues", y así mantuvieron el modelo colonialista enquistado en la república, lo cual no permitió un desarrollo local adecuado para el país.

Por otra parte, se concluyó que, a partir del año 2007, con el ascenso del gobierno de Rafael Correa Delgado se empezó a re-estructurar al Estado, el cual fue considerado como un "un actor básico del cambio, el cual permitiría tener una "reforma institucional del Estado que buscó la recuperación de los márgenes de maniobra estatal, los cuales podrían producir bajo esquemas de gestión combinar la búsqueda de eficiencia, transparencia, descentralización, desconcentración y participación ciudadana" (Senplades, 2009, p.40) para la re-estructuración del país a través la elaboración de una nueva carta constitucional.

En ese sentido, la participación de las FS fue un "componente central del proceso democrático de Descentralización" (Barrera, 1998, p.17), ya que las visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia en la utilización de los recursos era parte del discurso protagónico de las Fuerzas Sociales en el proceso de construcción de la Constitución del año 2008.

2. CAPÍTULO II: EL PROCESO POLÍTICO DE LAS PROPUESTAS DE LAS FUERZAS SOCIALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008.

A partir del año 2007, las Fuerzas Sociales elaboraron algunos planteamientos para la redacción de la Constitución, puesta en manifiesto a través de la Consulta Popular -15 de Abril-. Por ello, en el transcurso del 2007 e inicios del 2008 se receptaron las propuestas para la construcción del nuevo marco constitucional.

De todo lo expuesto ante la Asamblea Nacional Constituyente -como dijimos anteriormente- la presente investigación tomará en cuenta únicamente aquellas formulaciones que sobresalieron, debido a su relevancia en torno al tema de la Organización Territorial del Estado -Descentralización-.

2.1. Propuestas de las Fuerzas Sociales.

En este subcapítulo revisaremos los planteamientos de las distintas Fuerzas Sociales materializadas en las propuestas de distintas organizaciones, las mismas que desarrollaron un proceso ideológico, al proponer los lineamientos con los que la nueva Constitución debería ser redactada en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente -ANC-.

2.1.1. Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE- y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente.

La **CONAIE** elaboró la propuesta de Constitución para la ANC, y sus planteamientos fueron el resultado de un proceso de participación y de discusiones de las organizaciones suscritas a la CONAIE, en las distintas regiones Costa, Sierra y Amazonía. Es así que recogieron el trabajo de las organizaciones de base[74], durante un año de reuniones, talleres, espacios de diálogo y debates. Posteriormente, se realizó un proceso de

[74] Propuesta CONAIE, "En sus distintas propuestas a través de los años desde que empezó la reivindicación indígena, se habían discutido, la propuesta de Constitución de 1997; el proyecto de ley de nacionalidades de 2001; la propuesta de ley de instituciones indígenas de 2006, la propuesta de la Ecuarunari para la Constituyente, propuesta de la nacionalidad Shuar para la Constituyente, propuesta sobre gobiernos comunitarios - pueblo Cayambi e Imbabura-, propuesta de las dirigencias de comunicación, mujeres y de jóvenes de la CONAIE de 2007; la propuesta del bloque Pachakutik - diputados Patricio Miranda; Manuel Vargas y Raúl Llaquiche-, propuesta de la DINEIB y propuesta de la fundación pueblo indio" Ver Anexo 7.

sistematización de la información antes recopilada, nuevamente a través de talleres, de asambleas regionales y de mesas de discusiones. Las diversas asambleas nacionales contaron con la participación de los Consejos de Gobierno de la Confederación, en sus tres regionales: CONAICE, ECUARUNARI, CONFENIAE, con la finalidad de consolidar una propuesta que surja desde el ámbito de la participación colectiva. A su vez, la CONAIE pretendió ser parte del proceso de construcción de una "nueva patria con un Estado plurinacional y restableciendo una sociedad más justa, igualitaria, solidaria y soberana, con la integración de la diversidad y sobre todo el tema de la Organización Territorial del Estado" (Conaie, 2007, p04) dentro de la Constitución.

El 22 de Octubre de 2007, Luis Macas[75], presidente de la *CONAIE* presentó y entregó la propuesta ha Alberto Acosta, presidente de la ANC, y también se entregó una copia al Gobierno Nacional. Dichos procesos estuvieron respaldados por más de 8.000 indígenas que acompañaron hasta la ciudad de Quito[76] a sus autoridades, para la entrega de dicha propuesta-, con la esperanza de que se pueda dar la construcción de un "nuevo país" (Kaplan, op. cit., p.09).

El documento puso énfasis en las reformas sobre el manejo de los recursos naturales, especialmente del agua y petróleo. También se señaló la necesidad de construir un Estado Plurinacional, que permita la inclusión de los indígenas en la vida pública. Así también, en este proceso político, la CONAIE contó con la participación de sus representantes en la mesa de Descentralización, quienes formaron parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la ANC. (Ver cuadro 6).

Tanto la CONAIE y los afro ecuatorianos, considerados como Fuerzas Sociales Subalternas, plantearon lineamientos sobre la Organización Territorial del Estado -Descentralización-, enfocándose en los ámbitos político, administrativo y económico.

Propuesta de la CONAIE en lo Político – Administrativo

La CONAIE en el aspecto Político – Administrativo planteó la creación de un "Estado Plurinacional, como aquella institución que garantice la existencia de gobiernos territoriales comunitarios" (Conaie, op. cit., pp.08,09). Así se podría controlar los procesos

[75] Ecuarunari, *Asamblea General*, http://ecuarunari.org/asamblea/mc_20071129.html, visitada el 15 de diciembre, 2011
[76] Ibid. dicho documento constó de más de 350 artículos constitucionales.

de explotación del medio ambiente, a través de un adecuado "manejo y protección de la biodiversidad y de los recursos naturales" (Ibíd., p.08) en los sectores vulnerables del país, especialmente en la Amazonía.

Propuesta de la CONAIE en lo Económico

Las propuestas de CONAIE en cuanto a lo Económico habla de la necesidad de "ser incluyentes y no excluyentes para evitar la sangría de sus recursos y la descapitalización de las tierras" (Conaie, 2007, p.09) de las comunidades indígenas y afro ecuatorianas. De este modo, la CONAIE había manifestado la existencia imprescindible del respeto "al principio básico de la equidad territorial en las poblaciones y territorios discriminados por el modelo económico, cultural dominante" (ibíd., p.09) para así fortalecer el manejo de sus propios territorios. En ese contexto, las propuestas de la CONAIE aclararon que el autogobierno territorial debería respetar la equidad en la distribución de los recursos económicos -con fondos de compensación- para evitar la profundización de las desigualdades de cada provincia.

Por otro lado, la CONAIE expresó su requerimiento de respeto a la equidad en la distribución de los recursos económicos, evidenciando una postura política, en cuanto a los temas del ordenamiento y desarrollo territorial. Por lo tanto, siguiendo a Falconí y Muñoz, se puede decir que uno de sus planteamientos para alcanzar el objetivo anterior fue la creación de una "nueva división política-administrativa, y una matriz de competencias" (Falconí, Muñoz, 2007, p.26), la cual podría establecer con claridad las funciones y roles ante el gobierno autónomo – descentralizado.

A modo de conclusión sobre la propuesta de la CONAIE en los temas Político – Administrativo y Económico, se podría decir que dicha propuesta no sólo se planteó temas macros -nacional-, sino que se tomó temas particulares como fue la Descentralización, y sobre esto último, se pretendió beneficiar tanto a los indígenas como a los afro ecuatorianos, dándoles mayor participación política y económica. Por tal motivo, los intereses particulares de las provincias - Sierra, Costa y Amazonía-, buscaron la forma de tener el control de sus tierras y evitar el deterioro de los recursos naturales en cada una de las provincias que representaban.

La propuesta de la CONAIE dejó en evidencia un proceso político que tomando en cuenta a Weber se podría interpretar como ejercicio de una "dominación patrimonial", ya

que sus organizaciones adjuntas se ampliaron a la dominación primaria (Weber, 1942, p 245), la cual está orientada por la tradición, pero que es ejercida en virtud de un derecho propio -reivindicación de sus tierras ancestrales-.

Propuesta de la CONAIE y sus aportes a la Constitución 2008

Como resultado de lo expuesto por la CONAIE, para la elaboración de la Constitución en la ANC, se formuló la posibilidad de formar parte de un régimen especial, siempre y cuando exista "una organización Político - Administrativa, conformada de circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas". Esto permitiría a las comunidades Indígenas y afro ecuatorianas ejercer las competencias de un gobierno territorial autónomo, que funcionaría en base a "principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos" (Constitución 2008: Art. 257).

También se plantea "la conservación ambiental, étnico-culturales o de poblaciones que podrán constituirse en regímenes especiales" (Constitución 2008: Art.242), sin excluir el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno; con lo que se dejaría sentado un precedente dentro del tema de las autonomías territoriales.

En la Constitución 2008 se estableció como sector vulnerable a la Amazonía, ya que sus territorios -amazónicos- forman parte del "ecosistema natural del Ecuador", por tal motivo se creó la circunscripción territorial. Asimismo, se "incluyó aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, de acuerdo al ordenamiento territorial que garantizó la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del Sumak Kawsay" (Constitución 2008: Art.250).

Además, la Constitución 2008 permitió que tengan competencias y atribuciones las circunscripciones territoriales y regímenes especiales, ya que dichas competencias también eran parte -de la obligatoriedad- de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs-" (Constitución 2008: Art. 241), por lo que se evidenció la participación de la CONAIE, ya que permitió establecer una planificación que garantice a las regiones especiales y circunscripciones territoriales -indígenas y afro ecuatorianos- tener atribuciones y competencias, es así que, dicha organización revestida de FSS se ha enmarcado en una lógica patrimonialista. En ese sentido, la propuesta de la CONAIE, reprodujo los mismos discursos Hegemónicos -históricos- de las FSH, ya que, sólo buscó

beneficiar a su organización, en cuanto se refiere a la Descentralización, quedando en retórica de Fuerza Social Subalterna.

Finalmente, la Constitución del 2008 estableció que los GADs podrían generar sus propios recursos financieros de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Además podrían beneficiarse si su territorio fuese explotado o industrializado con sus recursos naturales no renovables, por lo que tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad (Constitución 2008, op. cit., Arts. 270- 274),

La propuesta de la CONAIE en el ámbito económico permitió conseguir que los pueblos indígenas puedan tener sus propios recursos dentro de su circunscripción territorial y ser inclusivo en la repartición de los recursos del Estado. Por lo cual, se puede concluir, que se dio una suerte de correlación de fuerzas entre la CONAIE y la ANC, ya que la participación de esta FSS permitió desarrollar políticas inclusivas en el proceso de la nueva conformación de la OTED.

2.1.2 Propuesta del Consejo de Educación Superior -CONESUP-, y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente.

El **CONESUP,** a través de la Comisión Jurídica[77], fue el encargado de redactar la propuesta de Constitución, solicitada por el Gobierno Central. Tal disposición permitió que la ciudadanía propusiera planteamientos, por parte de diversas organizaciones sociales, gremios profesionales, movimientos políticos, Corte Suprema de Justicia y personas naturales. Así, el CONESUP receptó alrededor de 400 propuestas[78], de las cuales la mayoría fueron lineamientos de orden teórico. Tan sólo cerca del 30% incluyó

[77] Explored, *el proyecto de Constitución será un referente para la asamblea*, http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/el-proyecto-de-constitucion-sera-un-referente-para-la-asamblea-278877-278877.html , visitada el 15 de diciembre 2011.

[78] Ibíd., Este grupo de juristas estuvo formado por Gustavo Vega (Conesup), José Ureña (Universidad Central), Alfredo Ruiz (Universidad de Guayaquil), José Riofrío (Universidad de Loja), Jorge Zavala (Universidad Santiago de Guayaquil), Tarquino Orellana (Universidad del Azuay). Además, Fernando Muñoz (Institutos Superiores); Julio César Trujillo (Universidad Católica) y Mario Zabala (Asociación de Facultades de Jurisprudencia). En representación del Ejecutivo están Emilio Romero y Lincoln Larrea.

sugerencias sobre reformas específicas[79]. De modo que los documentos fueron procesados bajo tres ejes:

- Principios fundamentales (parte dogmática de la Constitución);
    - Estructura del poder público (funciones del Estado, organismos de control) y;
- Estructura Territorial (organización político – administrativa)[80].

Estos ejes sistematizaron las propuestas que habían sido recibidas. Se realizó el análisis respectivo y posterior redacción del texto normativo (artículos) del borrador para la nueva Carta Política. Además, la Comisión de Juristas del CONESUP recopiló 52 mil propuestas referentes a las reformas constitucionales y estructurales, acción emprendida por el extinto CONAM, en el gobierno de Alfredo Palacio -2005-2006-.

La Comisión de Juristas permitió que los textos aprobados sean difundidos a la ciudadanía, con la finalidad de recibir nuevas sugerencias. Para ello habilitaron un correo electrónico (propuestas@conesup.org.ec[81]). Este proceso político concluyó tras siete meses de discusión y debates dentro de dicha comisión. En ese sentido, el 6 de noviembre del año 2007, los nueve miembros de la Comisión de Juristas presentaron al presidente Rafael Correa el proyecto de la nueva Constitución, el mismo que contenía más de 373 artículos, los cuales servirían como una "Constitución guía" para la Asamblea Nacional Constituyente. Además, por pedido del Presidente, se entregó una copia a los medios de comunicación y a los tres asambleístas más votados, con la finalidad de que sea sometida a un amplio análisis.

Por otro lado, la Comisión de Juristas del CONESUP, por iniciativa propia, entregó ejemplares del documento de la Constitución a los 130 asambleístas[82] para que puedan ser discutidas y debatidas. Esto además dio paso a que el texto normativo sea socializado a nivel nacional a través de los medios de comunicación. Cabe destacar que el CONESUP elaboró su propuesta, basada en los planteamientos de diversas

[79] Nota del JMT, También aportaron con sus propuestas la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES-, CONCOPE; Municipio de Guayaquil, fueron quienes aportaron para la elaboración del modelo de Constitución.
[80] Ibíd.
[81] Ibíd.

[82] El Hoy, *La comisión de CONESUP recibe 400 propuestas*, http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-comision-de-conesup-recibe-400-propuestas-266308-266308.htm, visitada el 15 de diciembre de 2011.

organizaciones sociales, gremios profesionales, movimientos políticos, Corte Suprema de Justicia y personas naturales, quienes entregaron sus documentos, para que esta institución pueda desarrollar un modelo de Constitución, que tome en cuenta el tema de la Descentralización en lo político - administrativo y en lo económico, en el tema de la OTED. De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que el CONESUP materializó las propuestas de diferentes Fuerzas Sociales del país.

Propuesta del CONESUP y lo Político – Administrativo

Aquí se formuló la necesidad de tener un "desarrollo equilibrado, equitativo y armónico del país" (Conesup, 2007, p.93), texto que nos permite inferir la necesidad de hacer efectiva la Descentralización territorial del poder y facilitar así la "administración pública; igualmente, asegurar la participación, representación, control democrático y la efectiva rendición de cuentas" (ibíd.).

Según la propuesta del CONESUP, el territorio ecuatoriano debía reorganizarse en: "parroquias, cantones, provincias y regiones autónomas" (Conesup, 2007, p.93), y la administración central debía transferir progresivamente a "las administraciones autónomas las competencias que sean susceptibles para el desarrollo de cada gobierno autónomo" (ibíd., p.94). También, se propuso que dentro de las competencias de los gobiernos descentralizados, estos "no tendrían injerencia en temas de defensa nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo, la explotación de los recursos naturales no renovables y aquellas que la Constitución y convenios internacionales excluyan" (ibíd.).

La propuesta del CONESUP mencionó la categoría de regiones autónomas y propuso una cierta cantidad de requerimientos para efectivizar aquello[83], por lo que interpretando a Rojas se puede decir que este planteamiento reproduce la visión de que el aparato estatal – local podría imponer una cantidad de limitantes para llegar a tener una autonomía relativa del Estado frente a las clases -sociales- (Rojas F., op. cit., p.157).

En ese sentido, la propuesta del CONESUP estableció que las regiones autónomas deben "tener dos o más provincias colindantes; una provincia con más de un millón de

[83] Nota JMT, Ver Anexo No. 08 , Sección segunda, Artículo 300. Donde se encuentra los requisitos de las regiones.

habitantes; y la administración, recursos y competencias de las provincias que conformen una región serán asumidos por ésta al momento de su conformación" (Conesup, 2007, p.98). Esto permitiría un desarrollo económico, político y social en la integración por intereses comunes que, a su vez, facilitarían una mayor participación y distribución en los temas de Descentralización, pues, por medio de las regiones, se alcanzaría un mejor flujo de ingresos.

Por otro lado, el CONESUP planteó la necesidad de aprobar dichas regiones autónomas. Para el efecto, se necesitaría la decisión de los "gobiernos provinciales y su ratificación mediante una consulta popular", que se encargarían de la creación de un estatuto, sujeto a lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica. Dicho estatuto debería ser "enviado al Congreso Nacional y, posteriormente, tener el dictamen de la Corte Constitucional" (Conesup, 2007, p.98). En este sentido, se debe señalar que los procesos de elección y de competencias de los representantes de los Gobiernos Descentralizados planteados por el CONESUP fueron parte fundamental para el desarrollo de la Constitución del 2008, pues la propuesta antes mencionada estableció que cada uno de los integrantes de los Gobiernos Autónomos debería tener competencias, como es el caso de los municipios.

Así, el CONESUP propuso, que los municipios deberían ejercer "competencias directamente o en colaboración con otras administraciones para poder ejecutar proyectos, obras y programas en su jurisdicción y en función de las competencias que tenga o recibiere por parte de la Administración Central, así como la planificación y ordenamiento territorial"(Conesup, 2007, p.96). Esto superó las lógicas municipales de Quito y Guayaquil[84], que tendían a mantener los beneficios que recibían de la administración central o gobierno central, así como su interés en mantener la hegemonía frente a las demás municipalidades del Ecuador.

Por otro lado, el CONESUP planteó amplias competencias de todos los municipios, los mismos que deberían prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y "estar ligados con el saneamiento ambiental, control y prevención de la contaminación" (Conesup, 2007, p.97).

[84] Nota JMT, Debemos recordar que los Municipios de Quito y Guayaquil, acogían -históricamente- a las FSH, como grupos económicos, partidos políticos que los representaban en sus intereses particulares.

Esta ampliación también permitiría que los municipios puedan organizarse y auto-regularse, en cuanto al "urbanismo, tránsito y transporte terrestre interno; en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, acordes con las necesidades del cantón, y la administración de los terminales aeroportuarios civiles" (Conesup, 2007, p.97).

En lo referente al tema de la representación, el CONESUP planteó que "las provincias deberían elegir por votación popular, al prefecto provincial, el cual podría presidir el Consejo siendo la máxima autoridad de la administración provincial y su representante legal"(Conesup, op. cit., p.97), de manera que cada provincia decidiría sobre su representación política, con lo que se puede afirmar que el tema de la Descentralización estableció mayores garantías y representatividad por parte de los municipios en la administración provincial.

Por su parte, las Juntas Parroquiales deberían "integrar al cabildo ampliado del municipio del que forme parte y asumir las competencias que la administración central o las administraciones autónomas les deleguen". Así, la propuesta permitiría tener la facultad para decidir autónomamente y controlar "la ejecución de las obras y la calidad de los servicios municipales en el respectivo territorio; y otras leyes u ordenanzas, dando avances que podrían permitir una conexión para el desarrollo de las juntas parroquiales" (Conesup, op.cit., pp.97-98).

El CONESUP planteó que la provincia de Galápagos debería ser un "Distrito Especial" y tener una "planificación y desarrollo", que se organizaría en función de "los principios de conservación del patrimonio natural del Estado" (Conesup, op.cit., pp.100-101). Además, se mencionó que la administración de la provincia de Galápagos tendría "una integración, regularización por parte del gobierno central, a través de los gobernadores, quienes tendrían la potestad de "limitar los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente" (Conesup, op.cit., p.101) De este modo, se daría paso a la creación de un régimen especial, con lo que un representante del gobierno central fuera copartícipe en la administración de la provincia de Galápagos y así podrían asumir cargos y representaciones. Es decir, estarían sujetos obligatoriamente a los esquemas de Ordenamiento Territorial determinados por el Consejo Administrador.

Propuesta del CONESUP y los temas Económicos

El CONESUP no realizó planteamientos en cuanto a lo Económico ya que buscó mediar únicamente en lo Político – Administrativo; la Comisión de Juristas soló se encargó específicamente de la reorganización, en cuanto a las competencias de los gobiernos locales y gobiernos centrales, manteniéndose al margen del ámbito económico sobre la OTED.

Propuesta del CONESUP y sus aportes a la Constitución 2008

Como resultado de la propuesta del CONESUP, para la elaboración de la Constitución en la ANC, se estableció que los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs- tendrían "autonomía política, administrativa y financiera, la misma que se regirá por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana" (Constitución 2008: Art.238), por ello deduciendo a Ojeda esto promovería un proceso para la reorganización y redistribución del poder político e institucional, con miras a lograr que las instituciones se aproximen a los ciudadanos (Ojeda, L, op.cit., p.72).

Por tal motivo, la Constitución del 2008 estableció que los GADs deben ser de carácter obligatorio y progresivo. Además, se definieron "las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo" (Constitución 2008: Art.239). Por lo tanto, se podría afirmar que este tipo de Descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad (Carrión, F. op.cit., p.31).

Por otro lado, la Constitución recogió el planteamiento del CONESUP, al incluir la categoría "Región Autonómica", para lo cual se establecieron los siguientes requerimientos: "Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional", el mismo que procuraría tener un "equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas", además tendrían un incentivo económicos aquellas "provincias se integren en regiones" (Constitución 2008: Art.244). Esto viabilizaría los procesos para un mayor desarrollo y mejor distribución de los recursos; lo cual permitiría desarrollar una mayor participación en lo Económico y Político – Administrativo, pues por medio de la integración se lograría establecer "mancomunidades" (Ibid, Art.243) que

podrían trabajar conjuntamente con los Gobiernos Locales en temas de; educación, salud, entre otros. Es decir, se lograría así un desarrollo en todas aquellas GADs mancomunadas.

Otro planteamiento del CONESUP incorporado a la nueva Carta se da cuando se establece que la solicitud para la conformación territorial de una región deberá pasar por la "Asamblea Nacional y la Corte Constitucional", quienes serán las instituciones encargadas de aprobar o negar dicho documento. Asimismo, si este fuese aprobado[85], se debería llamar a la región para una "Consulta Popular sobre el tema, dejando sentados sus formas de construcción y procedimientos legales en cuanto a la formación de las regiones" (Constitución 2008: Art.245). Por su parte, los encargados de administrar la región serán los alcaldes[86], ya que ellos son la "máxima autoridad administrativa" (Constitución 2008: Art.253).

Por otro lado, el CONESUP planteó que los Gobiernos Municipales deberían implementar y desarrollar competencias exclusivas, según determine la Ley, por lo que la planificación para el desarrollo, en cuanto a lo que se refiere a lo cantonal, establecería los correspondientes "planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, dirigido a la regulación del uso y la ocupación del suelo urbano y rural" (Constitución 2008: Art.264). Así se estableció que los gobiernos municipales podrían "planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo"; además podrían "regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, como también en la administración de sus bienes y rentas. Los municipios, bajo sus competencias y obligaciones podrían crear, modificar o suprimir ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de acuerdo con la Ley" (ibíd., Art.264).

Con lo antes expuesto se puede concluir que la propuesta del CONESUP, en cuanto a las regiones y municipalidades, es un serio intento de articular de mejor manera la responsabilidad de coordinación y ejecución, ya que tanto el gobierno regional y el municipal tendrían competencias exclusivas. No olvidemos que también estableció una

[85] Nota de JMT, si fuese el caso de no ser aprobado se deberá cumplir las observaciones dadas por la ANC y Corte Constitucional, o a su vez apelar ante la Corte Constitucional por dicho fallo.
[86] Nota JMT, entendiéndose como un organismo "legislativo".

participación articulada con los otros GADs. Con esto se delineó un esquema del Ordenamiento Territorial de los regímenes de gobierno para poder regular eficientemente el gasto público.

Por otro lado, el CONESUP planteó que los "gobiernos parroquiales rurales" deberían ejercer competencias exclusivas para "planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; como también gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias y vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos (Constitución 2008: Art.267). Así, las juntas parroquiales en Ecuador empezarían a tener una mayor participación en la esfera pública; es decir, tendrían más participación en el ámbito cantonal, provincial y nacional.

Además, el documento del CONESUP, planteó que se considere a las Islas Galápagos como un "Distrito Especial", por lo que se tomó en cuenta que el "Consejo de Gobierno estaría presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la Ley" (Constitución 2008: Art.258). Pues, el Gobierno Central estaría encargado de regular el funcionamiento de las Islas. Esto permitiría dar avances en cuanto a la distribución, deberes y obligaciones y la protección de las Islas Galápagos, pues "limitarían los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente" (Ibíd., Art.258).

De lo anteriormente señalado, se puede deducir que la propuesta del CONESUP fue parte de la columna vertebral para la construcción de la Constitución del 2008, en lo que se refiere a la OTED, ya que tomó en cuenta los lineamientos relevantes de las Fuerzas Sociales, desde una postura incluyente y participativa, lo que empataba con los intereses gubernamentales, que pretendían llevar a cabo un "proceso -político- de independización organizadora del poder. Es así que siguiendo a Héller se planteó una emancipación relativa del poder del Estado respecto a los estamentos -FSH-, hasta entonces dominantes" (Héller,1942, p.152).

En este sentido, se puede concluir que la propuesta del CONESUP fue aceptada en gran medida por la ANC, ya que se planteaba efectivamente la inclusión de las poblaciones,

territorios empobrecidos y discriminados por el modelo dominante. También dicha propuesta fortaleció el manejo propio de los territorios.

Por último, cabe anotar que en la construcción de esta propuesta se evidenció la falta de participación de las FSS en lo referente al ámbito económico. Es de suponer que esto hubiese significado una mayor intervención de estas fuerzas en la propuesta del CONESUP.

2.1.3 Consorcio de Consejos Provinciales -CONCOPE-, su propuesta y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente.

La propuesta del **CONCOPE** fue realizada por prefectos y técnicos del Consorcio, quienes presentaron un documento que intentó articular "deberes, obligaciones y competencias, con una visión equitativa y justa para todos los Concejos Provinciales del Ecuador"(Concope op. cit., pp. 6-8), en los ámbitos de lo político – administrativo y económico.

El CONCOPE planteó que los Gobiernos Provinciales y las Gobernaciones serían "Gobiernos Intermedios", que, a su vez, serían también un enlace entre la administración nacional y local, esto, a cuenta de que se implementarían organismos de desarrollo regional, los mismos que fortalecerían la creación de una sola instancia, que incluiría a los prefectos y gobernadores.

Es así que, el 21 de Diciembre del 2007, representantes del CONCOPE se reunieron con Alberto Acosta, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, quien recibió el documento para la elaboración de la Constitución. Además, el presidente del CONCOPE mencionó que estarían vigilantes de todo el proceso para que se cumplan y respeten los fundamentos de la Constitución.

La Propuesta del CONCOPE en lo Político – Administrativo

En cuanto a lo Político – Administrativo, el CONCOPE planteó que la Organización Territorial del Estado -OTE- debería tener una planificación entre los distintos niveles de gobierno, en la que el Gobierno Intermedio -Gobierno Provincial- podría obtener una jurisdicción a nivel nacional, y en los sectores urbanos y rurales de representación provincial.

Es así que, los Consejos Provinciales deberían tener "autonomía política, administrativa, legislativa, fiscal y jurídica" (Concope, 2007, p.06), en la perspectiva de alcanzar un mayor nivel de participación en comparación a años anteriores. Por ello, el CONCOPE propuso que los gobiernos autónomos descentralizados -regiones; provincias; cantones y distritos metropolitanos-, podrían tener "facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales" (Ibíd.). De tal manera, que se permitiría que los Gobiernos Provinciales ejerzan facultades ejecutivas, para así integrar a los GADs, de acuerdo a sus respectivas atribuciones y jurisdicciones.

Además, el CONCOPE insistió en que el Gobierno Intermedio debería recibir transferencias "obligatorias y automáticas de las competencias, atribuciones, funciones y recursos de las delegaciones ministeriales, unidades ejecutoras, programas, organismos de desarrollo regional y gobernaciones" (Concope, 2007, p.11). A esto se sumó la iniciativa de que no debería ser factible un proceso "voluntario" de Descentralización, sino que esta debería ser obligatoria para todos los Consejos Provinciales.

Así mismo, el CONCOPE planteó que los cantones tendrían un alcalde, quien sería electo "por votación popular, directa y secreta, el mismo que deberá ser el responsable de la "administración cantonal y la coordinación con los niveles provinciales y regionales" (Concope, 2007, p.13). Además, el gobierno municipal debería tener una "máxima instancia del nivel cantonal", con la que llevaría a cabo la gestión descentralizada como responsable de la "promoción, ejecución de políticas y servicios"(Ibíd.).

En ese sentido, el CONCOPE propuso que los Gobiernos Cantonales asumirían las competencias a "nivel de los sectores urbanos y rurales[87], en los ámbitos de la salud, educación, vivienda, bienestar social y trabajo" (Ibíd., p.14), espacios en los que trabajarían en conjunto para el desarrollo mutuo. En relación con lo anterior, se propuso temas que competían a los deberes y responsabilidades, como hechos de obligatoriedad por parte de las municipalidades. Es así que, los cantones deberían tener una "dotación de agua potable, alcantarillado, tratamiento de residuos sólidos, equipamiento comunitario, la gestión del transporte urbano e inter-parroquial, siendo esta una competencia cantonal" (Ibíd.).

[87] Nota JMT, en la propuesta de la CONCOPE, la categoría de sectores "urbanos y rurales", hace referencia a los cantones, tanto urbanos como rurales.

Para concluir, cabe anotar que el CONCOPE pretendió reorganizar el gobierno provincial o intermedio, por medio de una restructuración de competencias y atribuciones de los demás gobiernos locales. Por tal razón, según J. Borja, se podría deducir que tales prácticas políticas son características de las sociedades modernas -caso del Ecuador- (Borja J, op. cit., pp.08-09), que permiten una reestructuración del Estado, en donde los Gobiernos locales asumirían con eficacia las competencias, recursos necesarios, la potenciación del autogobierno –gobierno provincial– en la perspectiva de generar la participación.

La Propuesta del CONCOPE en los temas Económicos

En lo económico, el CONCOPE planteó que las competencias de las provincias deberían otorgarse a cada "Nuevo Gobierno Intermedio". Esto permitiría la ejecución de las "competencias; funciones; responsabilidades -las unidades ejecutoras-; y programas nacionales; por parte de los Organismos de Desarrollo Regional y Gobernaciones" (Concope, 2007, p.14). Además, se establecieron planes de transferencias y se afirmó la necesidad de un fortalecimiento institucional, de ahí que los planes se ejecutarían, a través de obras que superen el ámbito cantonal y sean de interés provincial.

Por tal razón, el CONCOPE trazó la discusión sobre temas fiscales y económicos, por lo que se mencionó que los recursos deberían ser obtenidos a través de "mecanismos de recaudación y por el fortalecimiento de la capacidad para crear ingresos propios en ámbitos alternativos; lo cual se planteó la ampliación del 15% de los recursos del Estado en temas de Descentralización" (Ibíd., p.15). Las provincias crearían sus propios recursos fiscales y económicos; esto permitiría que cada uno de los GADs, especialmente los Gobiernos Provinciales, podrían mostrar avances en la construcción de la institucionalización democrática.

De igual forma, se hizo referencia a los regímenes especiales -Galápagos y Amazonia-, aclarando que al ser "provincias de recursos no renovables", deberían tener mejores ingresos para el cobro de rentas por parte de las compañías públicas y privadas que exploraren sus recursos naturales: mineros, petrolíferos, hídricos, energía" (Ibíd., pp 6:16).

En conclusión, la propuesta del CONCOPE dio mayor énfasis a las provincias -Gobiernos Intermedios-, a los cuales pretendieron brindar atribuciones, en cuanto a la

Descentralización. Ya que al haber impulsado la categoría de "Gobiernos Intermedios" se propondría una alternativa al problema que tenían los Consejos Provinciales en el tema de rentas. Por lo que, se planteó que dichos gobiernos intermedios podrían adquirir mayor participación; mas obligaciones, deberes y distribuciones equitativas de las funciones, lo que les permitiría ser parte de la OTED.

La Propuesta del CONCOPE y sus aportes a la Constitución 2008

Como resultado de la propuesta del CONCOPE para la elaboración de la Constitución se logró integrar la obligatoriedad de incrementar las competencias, atribuciones y funciones a todos los GADs -en especial a los gobiernos provinciales, cantonales y municipales-. Sin embargo, no se tomó en cuenta al "Gobierno Intermedio". Interpretando a Carrión se deduciría que este gobierno podría ser el eslabón entre lo nacional y lo local… un espacio proclive al contrato, la identidad y los pactos sociales, que podría viabilizar reglamentaciones y la existencia de "una cooperación, complementariedad y concurrencia" (Carrión, op. cit., p.377).

Como resultado, en la Constitución se estableció que para todos los GADs debería existir una "planificación que garantizaría el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados" (Constitución 2008: Art.241).

En cuanto a los Gobiernos Provinciales, en la Constitución se estableció una planificación correspondiente a los "planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial" (Ibíd. Art.263). Además, se creó el Concejo Cantonal, compuesto por representantes elegidos por votación popular, que garantizarán la representación territorial -equitativa-. Es decir, "cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales, elegidos por votación popular y entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde". (Ibíd. Art. 253).

En ese sentido, los gobiernos municipales deberían establecer una vinculación entre las competencias en cuanto a "planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, tanto regional; provincial y parroquial" (Constitución 2008, op. cit., Art. 264). Esto tendría como finalidad el regular el uso y la ocupación del "suelo urbano y rural, y el de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos

de salud y educación; así como, los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la Ley". (Constitución 2008, op. cit., Art. 254).

En cuanto a la esfera económica, el planteamiento del CONCOPE estableció que cada gobierno autónomo descentralizado fuese partícipe de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes, correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público (Constitución 2008: Art. 271). Sobre esto es interesante observar lo afirmado por Oszlak, en el sentido de que las relaciones entre el Estado nacional y los Estados descentralizados son afectadas por los esquemas de poder y el pacto distributivo vigentes en la sociedad (Oszlak, op. cit., p 45).

Para terminar, deberíamos mencionar la transferencia de atribuciones y responsabilidades que se daría desde el Gobierno Central hacia los GADs. Siguiendo a Ojeda se podría interpretar como una delegación de estas responsabilidades para que los GADs puedan hacerse cargo de la planificación, coordinación y evaluación de programas de salud, nutrición, seguridad alimentaria, de la construcción y equipamiento de establecimientos educativos, de la planificación y administración de programas de vivienda (Ojeda, op. cit., p.77).

2.1.4 Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME-, su propuesta y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente.

La **AME** elaboró una propuesta con la finalidad de crear un "nuevo pacto social" en el país. Es así que, en la XXX Asamblea General de Municipalidades se propuso incorporar una "redistribución de los ingresos económicos y redistribución político administrativa, por medio de competencias y atribuciones". De igual manera, se manifestó la necesidad de "controlar la concentración de riqueza en manos de unos pocos" (AME, 2007, p.03). Históricamente, dos municipios -Quito y Guayaquil- tenían una participación activa sobre el tema de Descentralización, mientras la mayoría de municipalidades tenían poca o ninguna participación, la cual irrespetaba los conceptos de autonomía de los gobiernos seccionales, y dejaba a un lado a la Descentralización y desconcentración del Estado.

Por tal razón, en la XXX Asamblea se dieron debates, consensos y acuerdos, mismos que se concretaron en 19 puntos. El sexto punto es aquel que se refiere a los "niveles de representación política administrativa" -Descentralización del Estado-, que se propone para la nueva Constitución.

El 20 de Noviembre de 2007, la AME entregó su propuesta de Constitución a los asambleístas más votados: Alberto Acosta, Fernando Cordero y Arminia Buenaño. Dicho evento se llevó a cabo en la sede del AME, en Quito[88].

La Propuesta de AME en lo Político – Administrativo

En el aspecto Político - Administrativo, la AME planteó que los gobiernos centrales deberían tener un rol rector en las políticas nacionales, esto es en las "políticas sectoriales nacionales, defensa y seguridad nacional, relaciones internacionales, política económica y tributaria, gestión del endeudamiento externo; y, el manejo de sectores no asumidos por los gobiernos locales". (Ame, 2007, p.22). En el caso de la OTED se manifestó la necesidad de crear un tipo de "región voluntaria", la cual tendría competencias como "la planificación provincial o regional acorde a la planificación nacional y la coordinación de los gobiernos locales que la componen" (Ibíd.). Por lo tanto, las provincias deberían asumir el cargo de regiones, siempre y cuando se realice una consulta popular convocada por las respectivas entidades "provinciales, y podrían asociarse voluntariamente para constituir regiones autonómicas" (Ame, op. cit., pp. 23-24). Asimismo, se planteó que "los gobiernos provinciales tendrían a su cargo la administración de las instituciones no descentralizadas, en la planificación, coordinación y gestión provincial" (Ibíd. p.24).

Además, en cuanto a los municipios, dicha propuesta mencionó la posibilidad de puedan alcanzar el estatus de Distritos Metropolitanos, y que podrían "asumir automática y obligatoriamente todas las competencias y recursos en: salud, educación ambiente, turismo, seguridad y transporte" (Ibíd.). Por lo tanto, la AME planteó los "Distritos Metropolitanos con plenos poderes", con el mismo alcance que los GADs. Es así que se podría deducir que los Distritos podrían desplegar su poder, llegando al punto de descentralizar las circunscripciones que anteriormente se mantuvieron bajo la influencia de las FSH de Quito y Guayaquil -principalmente-, que había minimizado la participación de Fuerzas o Actores Sociales y Políticos del resto del país, puesto que, aquella bicefalidad territorial y su concentración de poderes llegó a tal punto de que no se los

[88] La Hora, *AME, propone eliminar a consejeros*, http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/647606/-1/AME,_propone_eliminar_a_consejeros.html, visitada 17 de diciembre 2011.

podría "diferenciar de una gavilla de bandoleros, de un cartel de carbón o de un club deportivo" (Héller, 1942, p.221).

Por otro lado, la AME también esbozó una propuesta sobre las juntas parroquiales rurales, que estarían "constituidas por un espacio de participación democrática, integrado por cinco miembros designados por elección popular". (Ame, 2007, p.26). Es por eso que se presentarían funciones de participación en la planificación cantonal, con espacios de rendición de cuentas, veeduría y control social. Además, se planteó que cada parroquia rural tendría una junta parroquial "conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá" (Ibíd., op cit., pp. 26-27).

La Propuesta de AME en los temas Económicos

Asimismo, en el aspecto económico, AME expresó que la distribución de competencias, obligaciones y deberes de los municipios, no debería ser tratado únicamente por dos o tres municipios, sino debería contar con la participación activa e igualdad de oportunidades para todos. La propuesta se basó solamente en la conformación de lo Político – Administrativo, dando mayor atención al gobierno municipal. Ya que era un tópico imprescindible para la AME.

En conclusión, se puede entender que la AME presentó su propuesta por estar en desacuerdo con el bicefalismo, que venía dándose desde décadas atrás, en el que las FSH de Quito y Guayaquil, habían ejercido el control y hegemonía en las municipalidades del Ecuador. Así, la AME receptó propuestas de las diferentes organizaciones y colectivos -sociales-, en cuyo discurso se materializaban distintas visiones de las Fuerzas Sociales. Según Cox, podríamos deducir que anteriormente los gobiernos locales hegemónicos tuvieron ventajas adicionales respecto a los demás (Cox, op cit., p.176).

Tal vez, y ya que sus estructuras fueron controladas por los gobiernos o partidos políticos dominantes de turno, la AME -temiendo generar rechazo- no se enfocó en el aspecto económico para la Organización Territorial del Estado -Descentralización-.

La Propuesta de AME y sus aportes a la Constitución 2008

La propuesta de AME fue tomada en cuenta para la elaboración de la Constitución 2008, especialmente en lo que se refiere a la distribución de competencias, obligaciones y

deberes para todos los municipios, por lo que se estructuró un modelo de interrelación de fuerzas entre los GADs y el Estado central. Es decir, las municipalidades plantearon la ampliación del campo de la administración Político - Administrativo de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

Así, en la Constitución se establecieron "las regiones autónomas", que tendrían bajo su jurisdicción a los gobiernos provinciales y cantonales, los cuales elaborarían un "proyecto de Ley para la conformación de dicha región". Tenemos entonces que la AME planteó la necesidad de un proceso "jurídico administrativo" para poder solicitar el establecimiento de las regiones autónomas, el cual debería ser presentado ante "la ANC y ante la Corte Constitucional, entidades que verificarán la legitimidad conforme a la Constitución. Con dicha resolución se dictará la aprobación del proyecto de Ley Orgánica y se convocaría a Consulta Popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional". (Constitución 2008, op. cit., Art. 245-246).

Otro planteamiento de la AME nos dice que se deben construir "consorcios con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo para promoción económico-social, para lo que podrán establecerse entidades coordinadamente con el plan general de desarrollo de tal manera que puedan agruparse varias provincias, dando paso al desarrollarlo de un vínculo entre las ellas y los cantones, en una sola región, con lo que podrían establecerse políticas públicas de acuerdo al manejo de la región" (Ibíd., Art. 244). Esto confirma lo planteado por Burbano de Lara, en el sentido de que se empezó a construir un diseño institucional, cuya finalidad sería la creación de un sistema político que actuará como espacio de mediación entre la sociedad y el Estado (Burbano de Lara, op. cit., p.301). Tenemos entonces, que se conformarían regiones que desarrollarían un modelo de organización territorial que permitiría un vínculo entre región/es y el Gobierno Central, con lo que ampliaría la posibilidad de participación de las sociedades locales.

La AME, también logró que en la nueva Carta Política se redefina a las competencias de los municipios, puesto que se estableció que los gobiernos municipales deberían "prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental, la planificación y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal". Así como también, "planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, y la preservación y mantenimiento del patrimonio cultural y natural del cantón

y construir los espacios públicos para estos fines" (Ibíd., Art.264); vemos entonces que la AME tuvo influencia en cuanto al establecimiento de competencias municipales en la Constitución, en la perspectiva de alcanzar un equilibrio que impida que se beneficien únicamente los municipios de Quito y Guayaquil.

En lo que se refiere a las juntas parroquiales rurales, la AME planteó que la Constitución, incluya que estas "tendrían facultades reglamentarias", con lo que se establecería "la conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales determinadas en la Ley" (Ibíd., Art.240 -255), siguiendo los mismos parámetros que las municipalidades.

Finalmente, se puede señalar que la AME buscó reglamentar una distribución equitativa en lo económico y democrática en lo Político - Administrativo desde Gobierno Central hasta los GADs, puesto que ello permitiría desarrollar una "descentralización horizontal" y una descentralización vertical". Lo que Carrión denominaría una "descentralización mixta". (Carrión, 2007, p.374), que permitiría que ambas descentralizaciones -horizontal y vertical- puedan vincularse entre sí, ya que no se producirían asimetrías, desequilibrios o fraccionamientos. Como vemos la AME articuló propuestas que fueron incluidas en la Constitución, que a la larga beneficiarían a sus proponentes: los municipios "no hegemónicos".

2.1.5 El Municipio de Quito, su propuesta y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente.

El 13 de febrero de 2008, el **Municipio de Quito** se reunió en una asamblea, que contó con la participación de: "sectores barriales, profesionales, académicos, sindicales y empresariales de Quito". (Quito, 2008, p.01). Aquí se dio forma a la propuesta de diversas Fuerzas Sociales Subalternas y de organizaciones, en la que se materializaban sus distintas visiones. Dicha propuesta se denominó *"Una Constitución para el siglo XXI"* (Ibíd.). Es importante resaltar que en reuniones conjuntas con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador se llegó a un acuerdo de participación en temas de Descentralización.

Es así que, el 27 de febrero de 2008, el Alcalde de Quito presentó el documento ante la Asamblea Nacional Constituyente. Este escrito tuvo como eje principal: "ser gobernable

en democracia, territorialmente equitativo e integrado, ambientalmente sustentable y seguro" (Quito, op. cit., p.02).

La Propuesta del Municipio de Quito en lo Político – Administrativo

En este ámbito, el municipio de Quito planteó que el Estado debería crear algunas instituciones para la "convivencia ciudadana y con garantía de los derechos, participación eficaz en las decisiones públicas y confianza en nuestros representantes y en los organismos de control de la gestión pública". (Quito, 2008, p02). Es decir, se formuló un cambio de la posición y perspectiva que anteriormente era dominante, y que planteaba un "modelo de Estado centralista como una forma de privilegiar los intereses de Quito sobre los del resto del país". (Burbano de Lara, 2006, p.314). Es así que la nueva propuesta planteaba que los GADs deberían tener el mismo nivel de participación en la esfera Política – Administrativa que Quito.

Además, se mencionó que el desarrollo nacional debería alcanzar algún tipo de "solidaridad inter e intra territorial" (Quito, 2008, p.10), de modo que se pueda realizar la "reconstitución de la formación social territorial, un eficaz y transparente sistema de representación política, y la provisión eficiente de servicios públicos". Pues, "el Gobierno Autónomo Provincial; Distrital, Municipal; Parroquial y Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatorianas" (Ibíd., p.10) deberían reconocer como eje articulador al Estado Central y mantener interrelaciones entre sí.

Por tal motivo, dicha propuesta permitiría la coordinación y colaboración entre los niveles de gobierno -GADs-. Se planteó también que las competencias distritales -distritos metropolitanos- participarían de la suma de las competencias provinciales y cantorales (Ibíd., p.11). Esto en la perspectiva de que los distritos metropolitanos autónomos formen parte del régimen descentralizado y del Sistema Autonómico.

La Propuesta del Municipio de Quito en los temas Económicos

Por otro lado, de acuerdo a los consensos llegados a través de las distintas visiones de las FSS, se planteó que, en cuanto al aspecto económico, "los gobiernos provinciales y distritales determinarían los impuestos y así alcanzar sus propios ingresos" (Quito 2008 op. cit. p 12). Para ello, tanto las provincias como los distritos generarían sus propios recursos, según lo dispuesto por la Constitución y la política fiscal del Estado. Así los

GADs podrían retener porcentajes de los impuestos nacionales de conformidad con el coste de las competencias adicionales que asumiría.

La Propuesta del Municipio de Quito y sus aportes a la Constitución 2008

Como resultado de la propuesta del Municipio de Quito, en la Constitución 2008 se estableció la creación del "régimen de gobiernos autónomos descentralizados, que permitiría un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y que definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo" (Constitución 2008: Art. 239). Así, interpretando a Burbano de Lara, se podría deducir que los gobiernos locales podrían obtener una mayor participación en la toma de decisiones (Burbano de Lara, op. cit., p. 314), de manera que obtendrían mayores retos en cada proyecto emprendido, puesto que también se controlarán los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo del país.

Además, los Gobiernos Autónomos Descentralizados estarían organizados por "regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, juntas parroquiales rurales" (Constitución 2008: Art. 240).

Es así que, en la Constitución de 2008 se estableció que las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales gozarían de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirían por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (Constitución 2008, op .cit., Art. 238).

Conjuntamente, en el articulado constitucional se estableció el ejercicio de las competencias[89], que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales y que regule el sistema nacional de competencias. (Ibíd., Art. 266). Para esto, se propuso desarrollar las competencias distritales de forma concreta, es decir se dio énfasis al tema de Descentralización distrital, tal como lo planteó el Municipio de Quito, en el sentido de que las competencias distritales provendrán de la suma de las competencias provinciales y cantonales (Quito, 2008, p.12)

[89]Nota JMT, las competencias que se hace referencia son aquellas que están contempladas en la Constitución 2008 en los artículos 262;263; 264 que son las competencias regionales; provinciales y municipales, Ver Anexo 6.

En lo que se refiere a lo económico se planteó que se debería "crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras en cada uno de los municipios del país" (Constitución 2008 op. cit. Art. 264). Sobre esto, en la Constitución 2008 se estableció que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público (Constitución 2008, Op.cit., Art. 271).

Por último, mencionaremos que los distritos metropolitanos dispondrían de los recursos municipales señalados en el artículo 264 de la Constitución 2008. Sin embargo, el municipio de Quito puso especial interés en lo referente a los distritos y municipios, e incluso mantuvo ciertas directrices que concordaron con la propuesta de AME.

2.1.6 El Municipio de Guayaquil, su propuesta y su proceso en la Asamblea Nacional Constituyente.

En el 2007 se presentó la propuesta del Municipio de Guayaquil, que fue elaborada por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot y el prefecto del Guayas, Nicolás Lapentti. Además, contó con la participación de organizaciones sociales, políticas, económicas y culturales, además de rectores de universidades, trabajadores, representantes de los organismos regionales de desarrollo, Categ, Fetlig, jubiladas, las diferentes cámaras, Corporación Guayas, Propiedad Intelectual, movimientos sociales y la asociación Afroecuatoriana. En los acuerdos se dieron lineamientos que materializaron las distintas visiones de las Fuerzas Sociales, que dialogaron en varias mesas de trabajo en torno a los temas de: salud, educación, Descentralización, autonomías, reformas a las leyes de régimen municipal y provincial, reformas constitucionales y económicas.

El 23 de abril de 2007, Guayaquil presentó su documento a los representantes de la Comisión de CONESUP y a la Asamblea Nacional Constituyente. No obstante, los representantes de los diversos partidos políticos de Guayaquil estuvieron vigilantes[90] para que la autonomía planteada en su propuesta fuese tomada en cuenta por los asambleístas, con la finalidad de que el país tenga viabilidad sobre los temas de la OTED.

[90] Nota JMT, estuvieron vigilantes en el proceso político, por medio de sus representantes de la Derecha Guayaquileña en la Asamblea Constituyente -Asambleístas- quienes en cada reunión de la mesa de trabajo de Descentralización se reunía, dichos representantes estuvieron expectantes en la toma de decisiones.

La Propuesta del Municipio de Guayaquil en lo Político – Administrativo y Económico.

El municipio de Guayaquil manifestó la necesidad de plantearse "estrategias para lograr mayores transferencias de recursos hacia los municipios y las provincias" (Guayaquil: 2007), con lo que se pretendió ocultar que el control y manejo de la ciudad había Estado gobernado y presidido por un partido hegemónico -Partido Social Cristiano-. Con dicha propuesta se pretendió poner límites -desde la retórica- "a la acción del propio Estado sobre la ciudad y por ende las decisiones importantes pasarían, casi inevitablemente, por las instancias del poder local". (Burbano de Lara, op. cit., p.217). Además, en dicha propuesta en el título quinto "Autonomía, municipalismo, modelo de gestión" se mencionó que existiría una mayor participación en lo local en cuanto se refiere a la OTED. Por esto, "las autonomías deberían ser una forma política administrativa de gobierno, que no implicaría una soberanía independiente o separatismo, sino por el contrario, unidad en la diversidad". Es decir, la autonomía serviría para que la unidad nacional respete a las distintas visiones de desarrollo regional y local que existen en el país. En ese sentido, la propuesta permitiría "desplazar la política desde el Estado hacia las nuevas instituciones representativas", como los GADs (Ibid., p.217), dejando de lado la concepción de autonomía y descentralización (particular) para plantear una visión integradora del conjunto de gobiernos locales.

Así también se estableció en la propuesta que la autonomía se "debe comprender como la libre decisión de cada provincia, por lo que no debe afectar al gasto del Gobierno Central, ni de los municipios, sino que se debería crear mecanismos que puedan transformar a los organismos seccionales en gobiernos autónomos que cumplan con los requisitos necesarios" (Guayaquil: 2007). Por lo que, no se vería afectada ninguna jurisdicción, puesto que se afectaría al ejercicio y financiamiento de aquellas competencias no transferibles que corresponderían al Gobierno Central.

El municipio de Guayaquil resolvió que se debería evitar que el gobierno central afecte a los gobiernos locales con una "sobre-reducción de competencias transferibles, la centralización de competencias descentralizadas, la disminución de recursos, la supresión de pre-asignaciones, el entorpecimiento del funcionamiento del modelo de gestión local, la desmembración territorial, entre otros mecanismos atentatorios" (Guayaquil: 2007).

De igual modo se propuso que deberían existir competencias exclusivas para los gobiernos locales, de igual forma en la propuesta de Guayaquil se planteó que se desplazaría la acción política desde el Estado Central hacia "las nuevas instituciones representativas". (Burbano de Lara, 2006, p217).

La Propuesta del Municipio de Guayaquil y sus aportes a la Constitución 2008.

En cuanto a los aportes del municipio de Guayaquil, tenemos que algunos de ellos fueron tomados en cuenta por la ANC para la elaboración de la Constitución. Es así que se estableció de forma concreta quiénes serían los beneficiarios de la autonomía política y financiera. Además, se especificó cuáles serían los GADs -regiones, distritos metropolitanos, provincias, juntas parroquiales y cantones- y qué facultades y jurisdicciones territoriales tendrían cada una de ellas[91].

En cuanto a las competencias de los GADs se estableció un articulado constitucional que propugnó que la autonomía otorgaría mayores libertades que, a su vez, generarían mayor progreso de los gobiernos autónomos. Es así que se recalcó la necesidad de ampliar de forma específica, los recursos económicos destinados a los GADs, en tanto estos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Constitución 2008, op. cit., Arts. 260- 267).

Aquí, cabe mencionar que la propuesta del municipio Guayaquil participó también, directamente, ante la Comisión de Juristas del CONESUP y la ANC. Interpretando a Héller se podrida deducir que la propuesta intentó imponer una doctrina dominante que tendría que reconocer necesariamente el derecho del más fuerte (Héller, op cit., p.238), por lo que presentaron su propuesta en dos instancias reguladoras para el manejo de la nueva Constitución. A pesar de que Guayaquil fue considerada como una de las ciudades económicamente más activas del país, su propuesta fue incluida por el proyecto del CONESUP y de la ANC -Borrador de la Constitución-. Como vemos, las FSH Guayaquileñas encontraron un mecanismo para lograr un mayor índice de transferencia, pues los cacicazgos locales estuvieron presentes para su propio beneficio.

[91] Nota JMT, las jurisdicciones territoriales de cada uno de los GADs se encuentran , en el Capítulo segundo "Organización del Territorio" de la Constitución 2008.

2.2. Conclusiones del Capítulo:

En primer lugar, tenemos que, el Gobierno Central dio apertura a las propuestas de diferentes organizaciones que deseen plantear sus aportes para la nueva Constitución, y que, entre ellas, destacan las de la CONAIE, AME, y CONCOPE en el sentido de que reprodujeron las lógicas de los discursos hegemónicos, pues pretendían alcanzar mayores atribuciones y competencias en sus respectivos gobiernos, para lo cual intentaron ejercer presión al interior de la ANC. Pese a ello, cabe destacar que la CONAIE hizo un trabajo con las bases, mientras las otras dos propuestas fueron el resultado de procesos internos y cerrados.

En ese sentido, es necesario puntualizar que AME y CONCOPE, han sido organizaciones excluidas históricamente en cuanto al tema de la Descentralización. Sin embargo, estas organizaciones pretendieron que su propuesta sea un referente absoluto para la construcción de los articulados de lo Político, Administrativo y Económico de la OTED en la constitución 2008. Es así que, tanto AME como CONCOPE, tuvieron que aceptar las regulaciones que la ANC planteó en la Constitución, que tomó ciertos aspectos claves de sus propuestas, para propiciar el fortalecimiento de todos los GADs.

Por otro lado, se pudo observar, en el caso de la CONAIE, que, siendo una Fuerza Social Subalterna, reprodujo algunos elementos del discurso hegemónico, puesto que buscó establecer las "circunscripciones territoriales" en el tema de la OTED. En esta propuesta no se tomó en cuenta la integración de las comunidades y organizaciones a lo nacional. De esto, se puede concluir que el discurso sobre lo nacional fue solamente retórico, más no un intento verdadero de articular al sector indígena a un proyecto de corte nacional.

Por su parte, el CONESUP podría considerarse como un "verdadero" receptor de las propuestas por parte de los diversos sectores y grupos minoritarios del país. Es así que planteó el desarrollo de una adecuada redistribución de competencias, deberes y obligaciones para cada uno de los gobiernos autónomos. Aquí se consideró los lineamientos de las FSS, las cuales aportaron en el tema de la OTED el eje articulador de las demás propuestas presentadas en el tema de Descentralización.

Por otro lado, la estrategia gubernamental permitió que se diera un declive en cuanto a la injerencia de las Fuerzas Sociales Hegemónicas en el tema de Descentralización, puesto que estas fuerzas perdieron legitimidad política y su estructura de poder empezó a

debilitarse, ya que las instancias hegemónicas, sobre el tema de la descentralización, los municipios de Quito y Guayaquil, no tuvieron protagonismo central en este proceso político. Fue así que se fracturó la "vieja tradición municipalista" y "no se consolidó a las élites dominantes locales", que estuvieron vinculadas directamente con el centralismo, y estructuradas sobre las bases "clientelares, (y de) caciques y patronos" (Carrión, 2003, p.67). Por tanto, empezó a emerger un Estado libre y soberano, en cuanto a la Organización Territorial del Estado, Descentralización.

Así mismo, tanto el Municipio de Quito como el Municipio de Guayaquil, receptaron propuestas de diferentes Fuerzas Sociales y de organizaciones, e incluso tuvieron que cumplir con la participación de dos organizaciones minoritarias, en el inicio del proceso de recolección de propuestas. Fue así que, el documento del Municipio de Quito intentó reivindicar los procesos de las autonomías -modelo de organización estatal-, con lo cual generó un encuentro con las Municipio guayaquileño, en la búsqueda del "bien común" de las regalías extra para sus dos ciudades.

También es preciso señalar, que las propuestas de las FS para la Constitución del Estado, fueron el resultado de un proceso político de 2007-2008 que fue cambiando en el transcurso de los diferentes debates en torno a los temas de la OTED. Es así que, la Constitución Política del 2008 fue plasmada como una realidad social, que consistió en la efectividad de la conducta de los miembros y de la ordenada acción de las FSS y FSH, dentro del "Estado unitario y descentralizado" (Senplades, 2012, p.104).

Finalmente, se debe mencionar que, en el país, las Fuerzas Sociales Hegemónicas han tenido la necesidad de mantener el "*statu quo"*, en cuanto a la Organización Territorial del Estado -OTE-, en las esferas Políticas - Administrativas y Económicas. Por lo que, las anteriores Constituciones abordaron dicho tema produciendo una problemática referente a lo local-regional, puesto que Quito y Guayaquil hegemonizaron el tema de la descentralización. Así según Carrión, "se vino difiriendo y represando por la propia inercia de la política nacional" (Carrión, 2007, p.11).

3. CAPÍTULO III: ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 2008: ¿UN AVANCE DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA?.

En el presente capítulo, se realizará un análisis de las dos últimas Constituciones -1998 y 2008- del Ecuador, así como de la participación de las Fuerzas Sociales tanto Hegemónicas como Subalternas. Sobre esto, es importante recalcar que en la Carta Magna 2008 se rompió el paradigma de las FSH, a cuenta de la participación de las FSS en su elaboración. Esto, nos permitió comprender la existencia de "un choque de imagen colectivos rivales, que podrían concluir en una estructura alternativa de desarrollo" (Cox,1997, p.128), que efectivamente se materializó.

3.1. Breve reseña de la OTED entre las constituciones 1998- 2008

La aprobación de la Constitución 2008, tuvo la participación de las distintas FS tanto Hegemónicas como Subalternas. Por otro lado, se puede observar que los cambios sobre la Descentralización fueron más profundos, en comparación con la Constitución 1998, en cuya elaboración participaron, casi exclusivamente, representantes de las FSH.

En primer lugar, señalaremos que en la Constitución de 2008 se destaca, en los Principios Generales, la instauración de la categoría de "Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs-, mismos que constituyen las juntas parroquiales rurales; los consejos municipales; consejos metropolitanos; consejos provinciales y consejos regionales en, como sabemos, esto fue el resultado de los aportes de diferentes FSS, los mismos que fueron procesados por el CONESUP.

Del mismo modo, se estableció una autonomía política, administrativa y financiera, regida bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, que fueron incluidos a partir del estudio de las propuestas de las FS -Hegemónicas y Subalternas-; estos principios fueron consensuados dentro de la mesa de trabajo de Descentralización en la ANC, en la que, además, se estableció la obligatoriedad en la Descentralización de los GADs.

En cuanto a la Constitución de 1998, tenemos que en temas de la OTED se había establecido la categoría de "Gobiernos seccionales Descentralizados", integrados por provincias, cantones y parroquias, para los que se plantearon la Descentralización y desconcentración en lo Político – Administrativo y Económico, mediante el fortalecimiento

de la participación ciudadana, entidades seccionales y distribución de los ingresos públicos y la riqueza. Sin embargo, en la práctica, dicha desconcentración permitiría reproducir las lógicas de los grupos de poder -Quito y Guayaquil-, y que el acceso a dichos derechos sea principalmente para estas dos ciudades.

En dicha Constitución -1998- se descartaron las propuestas de las FSS que en ese momento fueron planteadas por organizaciones como: AME; CONCOPE; INEC; CONAIE; SENDA. Por lo tanto, siguiendo a Hurtado tenemos que en ese escenario se podría observar la creación de andamiajes políticos y estructuras de poder funcionales a los intereses particulares; lo que representa la reproducción de la división dada entre las esferas de lo nacional y lo local, así como de lo sub nacional (Hurtado, op. cit., p.286). En consecuencia, no se pudo transferir progresivamente las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a otras entidades seccionales autónomas -de carácter regional-, pero aun así se pretendió desconcentrar la gestión delegando atribuciones a los funcionarios de los regímenes seccionales dependientes que principalmente representaban los intereses de Quito y Guayaquil (Constitución 1998, op cit., Art. 225).

Por tal motivo, citando a Carrión se podría afirmar que la Descentralización planteada en el año 1998 no fue el resultado de un proceso estrictamente técnico, sino también político que pretendió resolver los "intereses conflictivos y diversos de actores específicos que también estaban atravesados por el poder, la cultura y la economía" (Carrión, 1996, p.139), es por eso, que dicho proceso político -referente al tema de Descentralización- intentó mantener las mismas atribuciones para los mismos sectores hegemónicos, reproduciendo el bicefalismo de Quito y Guayaquil, con lo que quedaron rezagados otros sectores y/o provincias de menor cantidad poblacional.

Por otro lado, se puede afirmar que la Constitución del 2008 garantizó los "medios reales de autoridad y administración" (Weber, 1942, p.1248), de tal manera que los distritos metropolitanos, provincias y cantones puedan tener facultades ejecutivas[92], en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; de igual forma, las juntas parroquiales rurales podrían tener facultades reglamentarias, que deberían regular los procesos obligatorios que se establecerían en la Constitución, así los GADs asumieron la

[92] Nota JMT, Constitución de la República del Ecuador, 2008, Articulo 240 "Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales"

desconcentración y las transferencias de competencias por medio de la gobierno central (Carrión, op. cit., p.14).

Continuando con la Constitución de 2008, que, como dijimos anteriormente, posibilitó la participación de las FSS, tenemos que en ella se procuró evitar el bicefalismo territorial y se planteó una forma equitativa de la distribución de competencias y jurisdicciones territoriales, que permitiría crear y modificar las competencias para todas las provincias, cantones, municipios, parroquias y regiones. Contrariamente a lo que sucedió en la Constitución de 1998, que beneficiaba únicamente a un grupo limitado -Quito y Guayaquil-, o a "grupos hegemónicos que mantuvieran todas las relaciones sociales estancadas y enmohecidas con su cortejo de creencias y de ideas" (Héller, 1942, p.24). Como sabemos, en ese momento, los sectores subalternos no tenían acceso al mismo nivel de participación, competencias y demás derechos, por lo que se obstaculizaba su desarrollo, y se afianzaba la hegemonía de -Quito y Guayaquil-, tal como se había hecho desde el inicio de la Republica[93].

Otro dato importante se da a cuenta de que en la Constitución del 2008 se reguló la integración de cada uno de los GADs[94] y se decretó que cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y gobernadora o gobernador regional; los consejeros regionales serán electos de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador, quien, a su vez tendrá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea (Constitución 2008, op. cit., Art.251).

En cuanto a las provincias, se estableció que el gobierno provincial estaría integrado por una prefecta o prefecto y una vice prefecta o vice prefecto, elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, concejalas o concejales, en representación de los cantones; de tal manera que en los consejos provinciales quien ejerza la prefectura será la máxima autoridad administrativa (Constitución 2008, op. cit., Art. 252).

En lo que se refiere a los cantones se estableció que estarán integrados por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el

[93] Entrevista a la Dra. Patricia de la Torre, Marzo 2010.
[94] Nota JMT, se estableció en la Constitución de 2008 en los artículos 251 hasta 259 la regulación de cada uno de los GADs: Regiones, Provincias, Municipios, Cantones, Parroquias.

consejo estará representada proporcionalmente la población cantonal urbana y rural a través de los representantes de las juntas parroquiales (Constitución 2008, op. cit., Art. 253).

En ese mismo sentido se estableció que los Distritos metropolitanos tendrían un consejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente (Constitución 2008, op. cit., Art. 254). En cuanto a las parroquias rurales se estableció que las juntas parroquiales estarán conformados por vocales de elección popular, y que serán presididas por aquel vocal que haya obtenido la mayor votación (Constitución 2008, op. cit., Art. 255). Como vemos, en el 2008 se tomó en cuenta a las propuestas tanto del CONESUP -principalmente-, como las del CONCOPE y la AME.

Por otro lado, en cuanto se refiere a la Constitución de 1998, no se estableció parámetros referentes a la responsabilidad en los gobiernos locales, ya que cada uno se regía por su propio estatuto interno. Mientras que, sobre esto, la Constitución del 2008, por medio de las propuestas antes mencionadas, se articuló un modelo estándar para cada uno de los GADs, lo cual permitiría desarrollar un modelo de gestión más organizado en lo que refiere al proceso de trabajo en las funciones específicas.

En 2008 también se derogó que las provincias deban tener un gobernador como representante del Presidente de la República como lo estipulaba la carta magna de 1998 -en su artículo 227-, ya que dichos representantes reproducirían un Estado centralizado, y coaccionaban la autonomía que pretendía alcanzar cada uno de los gobiernos locales seccionales, por lo que en 2008 se estableció que "la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serian miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica" (Constitución 2008: Art.256), lo cual evidenció un mayor intento de Descentralización del gobierno central hacia lo local.

Para el 2008, también se estableció la posibilidad de agrupaciones de dos o más provincias, cantones o parroquias contiguas y así formar mancomunidades; con el fin de generar procesos de integración y desarrollar en las circunscripciones. Además, se especificó que dos o más provincias con continuidad territorial procurarán el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica, así como el manejo integrado de cuencas. Así se crearon incentivos económicos para que las

provincias se integren en regiones -después de pasar una serie de reglamentaciones y regulaciones por parte de organismos estatales-. De igual manera, se conformó el concepto de región autónoma[95].

Por su lado, en ese mismo nivel los distritos metropolitanos coordinarían acciones de su administración con las provincias, y las regiones que los circundan y cumplen con las mismas condiciones establecidas en el estatuto de las regiones. Aquí también se dio reconocimiento a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, que serían consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados, como también dentro del sistema nacional de planificación.

Este último debería priorizar recursos para aquellos cantones limítrofes del país, brindándoles una atención preferencial, para afianzar así una cultura de paz y de desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad (Constitución 2008, op. cit., Art.249).

Así mismo, en la Constitución 2008 sobre los territorios de las provincias amazónicas se planteó que estas constituirían como una circunscripción territorial especial, con lo que se permitiría realizar una planificación integral, la cual debería ser recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales y que tenga en cuenta el ordenamiento territorial, todo lo cual garantizaría la conservación y protección de los ecosistemas de este territorio, desde el principio del Sumak Kawsay[96] (Constitución 2008: Art. 250). Lo anterior contrastaba a la Constitución 1998, la cual, establecía una serie de limitantes -en temas de la organización- para todas las provincias, cantones y parroquias que deseaban formar parte de la Descentralización[97], como es el caos de los "gobiernos

---

[95] Nota JMT, La Región Autónoma dependería netamente de los gobiernos provinciales, los cuales establecerían avances de cantones a distritos, con un informe especial, y sobretodo deben tener un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional, para formar una región autónoma (Constitución 2008. op. cit. Arts. 244-247).

[96] Instituto Ecuatoriano de Economía Política, *El Sumak Kawsay* http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1426&Itemid=9, visitado 12 de diciembre 2011, Sumak Kawsay, es un terminó Kichua ecuatoriano que significa el vivir bien o el "buen vivir", y "su principio fundamental es tener una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza. Además, se especifica que estaría presente en tres ámbitos: **en lo individual**, implica una vida austera que se conforma con la satisfacción de las necesidades elementales y escapa de la publicidad y el consumismo; **en lo social**, implica una vida solidaria que no reclama la acumulación de riquezas ni la posesión individual de los bienes, -lo interpreto como "distribución igualitaria" de los beneficios del desarrollo-; y **en lo ambiental**, se traduce como una vida en armonía con la naturaleza formando parte de ella y respetando sus ciclos".

[97] Nota JMT, En la Constitución 1998, se trató temas de la OTED, en los Artículos 228 hasta 237 (Ver anexo 5: Constitución1998 en temas de Descentralización).

provinciales y cantonales que gozarían de plena autonomía para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones" (Constitución 1998, op. cit, Art.228), también se podrían "asociar para el desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales determinarían la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana" (Ibíd., Art 229).

Como consecuencia de esas descripciones no se establecieron parámetros para los lineamientos del Estado, sino que se trató de un conjunto de afirmación en el ordenamientos administrativos, los mismos que "redefinieron las competencias, recursos de forma particular, bajo sus propios intereses individualistas" (Hurtado, op. cit., p.287).

En otro aspecto, la Constitución 2008, permitió que la OTED pueda regirse por medio de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, con la finalidad de proteger el cuidado del medio ambiente -recursos naturales-, lo cual empato con la propuesta de la CONAIE, quien por primera vez recopiló información de las organizaciones afiliadas a ésta, y así pudo plantear, las bases para reformar el Estado, desde un enfoque de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas.

De manera que, los gobiernos descentralizados puedan incorporar aspectos económico - productivos con los mismos intereses, en colaboración con el Estado en la conservación del medio ambiente y lo étnico - cultural. es así que interpretando a Ojeda se podría deducir que dicha conservación seria por medio de la promoción de políticas y servicios sociales locales tales como el ordenamiento territorial, así también como el medio ambiente, la participación ciudadana, la modernización y Descentralización que darían un mayor alcance a la categoría del "buen vivir", esto permitiría un desarrollo para las zonas vulnerables, especialmente la de la amazonia -reservas naturales-, ya que permitiría entender y preservar los recursos naturales. (Ojeda, op. cit, p.89).

3.2 Análisis comparativo de las competencias entre las constituciones 1998 y 2008 respecto a la Descentralización.

En tanto en la Constitución 2008 se estableció un régimen de competencias para cada región, provincia, cantón, distrito metropolitano y parroquia, de esta forma las autoridades electas tendrían deberes y obligaciones para cada uno de sus GADs. En consideración a

los planteamientos de Héller se podría alegar una mayor participación y el Estado en la elaboración de la Constitución 2008, lo mismo que involucraría la activación de Fuerzas Sociales para generar dicha participación (Héller, op. cit, p.77).

Y es que, en la Constitución 2008, respecto a las competencias, atribuciones y responsabilidades territoriales, se estableció que debería ser inclusiva -no excluyente- al ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos, actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno (Constitución 2008, op. cit, Art.260). En ese nivel el Estado Central tuvo competencias exclusivas de mayor amplitud respecto a la Constitución de 1998, puesto que se estableció el "registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio; se implementó una planificación nacional, y se crearon -por primera vez- políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda; además, se implantó la protección a las áreas y recursos naturales y el manejo de desastres naturales.

Otros temas de competencias exclusivas del Estado central fueron referentes a los tratados internacionales, espectro radioeléctrico -comunicaciones y telecomunicaciones-, puertos y aeropuertos; recursos energéticos -minerales, hidrocarburos, hídricos-, biodiversidad, recursos forestales, control y administración de las empresas públicas nacionales (Constitución 2008, op. cit., Art.261).

En ese sentido, se puede decir que el Estado Central sería el encargado de velar y precautelar los intereses de la Organización Territorial del Estado ecuatoriano y como resultado, dichas competencias obligaba mayores responsabilidades de las ya existentes de la Constitución 1998, lo cual además garantizó que la OTE asigne mayores deberes y obligaciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dejando así de beneficiar exclusivamente a organizaciones sociales y políticas del país, las cuales habían reproducido el poder hegemónico -Quito y Guayaquil-, y buscaban mantener el control político y económico.

Por otro lado, la Constitución 2008, asignó planteó competencias exclusivas en el uso de sus facultades, para las cuales se expedirían normas regionales para su correcto funcionamiento, en cuanto a los gobiernos regionales autónomos, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales, los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos, los gobiernos parroquiales rurales, así se estableció que estas debían: "planificar el desarrollo regional y planes de ordenamiento territorial -articulada con la

planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial-; regular y controlar el tránsito: el transporte regional y el cantonal -en tanto no lo asuman las municipalidades-; construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; Otorgar personalidad jurídica; registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. Asimismo, debía gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Además, se estableció que "el gobierno regional debe determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. Asimismo, fomentar las actividades productivas regionales, como también la seguridad alimentaria regional" (Constitución 2008, op. cit, Art.262). Esto empata con la categoría de gobierno regional que se propuso en los planteamientos de la CONAIE, CONCOPE, AME, CONESUP, M. Quito y Guayaquil para la elaboración de la Constitución 2008, al parecer por el interés mutuo por implementar está categoría para así provocar esfuerzos comunes entre provincias y cantones.

Ahora bien, en cuanto a los gobiernos provinciales autónomos, se estableció las siguientes competencias exclusivas: planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial -articulado con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial-; construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas; operar y mantener sistemas de riego -en cada una de sus provincias-.

Además, se planteó fomentar fomentara la actividad agropecuaria; las actividades productivas provinciales. Así como también se estableció que se ejecutarán los Gobiernos Provinciales Autónomos en coordinación con el gobierno regional -obras en cuencas y micro cuencas-, para alcanzar una gestión provincial amigable con el medio ambiente.

Es evidente señalar que en el año 2008 sobre los Gobiernos Provinciales si se establecieron competencias específicas para la ejecución, puesto que en la Constitución 1998 las competencias -atribuciones- provinciales fue únicamente el "promover y ejecutar obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción. Los cuales se deberían ejecutar exclusivamente en áreas rurales" (Constitución 1998, op. cit., Art.233). En ese sentido,

seria evidente la participación de las Fuerzas Sociales en la elaboración de la Carta Magna -2008-, puesto que incorporaron planteamientos de las diversas FSS -especialmente de CONESUP[98]- para la construcción de la nueva Constitución en temas de Descentralización.

Sobre los gobiernos municipales autónomos, se atribuyó en 2008 las siguientes competencias exclusivas: como planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial -articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural-; construir y mantener la vialidad urbana; regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal; construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo (Constitución 2008, op. cit., Art. 264).

Del mismo modo, todos los municipios podrían gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, el preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico -cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos- y garantizar, regular, autorizar y controlar el uso de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas (Ibíd., Art 264). También, Además, se estableció que los gobiernos municipales deberían formar y administrar los catastros y controlar el uso y ocupación del suelo -inmobiliarios urbanos y rurales- de cada cantón. Y crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas para las contribuciones especiales de mejoras de cada uno de sus municipios (Ibíd., Art 264).

En contraste a lo anterior, la Constitución 1998, en el artículo 234 solamente estableció que "el consejo municipal, tendría competencias únicamente para planificar, organizar, y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad" (Constitución 1998: Art 234).En ese sentido, la Constitución del año 2008 otorgo mayores atribuciones a los municipios que las que tenía la Constitución de1998; y es evidentemente visible la mayor cantidad de competencias atribuidas en la Constitución -2008-, y además que eran compatibles frente a otros GADs, con el fin de generar un

[98] Nota JMT, dicha propuesta fue la que mayor participación de FSS tuvo en la construcción de sus planteamientos para la construcción de la Constitución 2008.

desarrollo mutuo. A esto hay que sumar que los municipios también podían expedir ordenanzas cantonales.

En ese sentido, la Constitución 2008 permitió que los gobiernos distritales metropolitanos autónomos pudieran ejercer las "competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas aquellas que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, además, podrían expedir ordenanzas distritales de acuerdo a las necesidades de cada uno de sus GADs" (Constitución 2008: Art 266), y en la Constitución 1998 no se había planteado la necesidad de ejercer atribuciones -competencias- a los distritos, ya que tanto Quito y Guayaquil tenían el control sobre las competencias en el país.

En la Constitución de 2008 hizo referencia a los Gobiernos parroquiales, los cuales tenían las siguientes competencias: "planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial -en coordinación con el gobierno cantonal y provincial-; debían construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo, incluidos los presupuestos participativos anuales y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural (Constitución 2008, op. cit., Art 267).

Además, el gobierno parroquial debería incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, como también el gestionar, coordinar, administrar y vigilar los servicios públicos. Es así que dentro de sus competencias y territorio se otorgó la facultad de emitir acuerdos y resoluciones, con lo cual le daba un nivel de autoridad frente a los demás GADs. Por el contrario esto no sucedía en la Constitución de 1998, donde las juntas parroquiales no tenían voz en cuanto a la elaboración de normativas, ya que únicamente se regían por un reglamento interno.

Por lo expuesto se puede afirmar que los GADs al ser regulados y al asumir atribuciones podrían desarrollarse como gobiernos autónomos descentralizados, por lo que siguiendo a Oszlak se podría decir que se fortalecería el carácter democrático de las instituciones estatales, pero también" (Oszlak, 2007, p.50).

Es decir, la Constitución 2008 brindó la posibilidad de crear agrupaciones provinciales, cantonales o parroquiales para generar mancomunidades y proporcionar integración, y estructura tendiente a crear una administración más controlada y equilibrada según sus

propias necesidades. Esto significaría "normativizar los estatutos para la creación de regiones autónomas y evitar que las clases, grupos, organizaciones e instituciones carezcan de cohesión, conciencia y voluntad unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos" (Kaplan, 1997, p.02).

Por otro lado, la Constitución 2008, estableció un marco de organización Política - Administrativa que debería en el tema de los regímenes especiales ejercer las competencias de gobierno territorial autónomo y que ser elegidos democráticamente - voto popular- por principios de interculturalidad y plurinacionalidad, de acuerdo con los derechos colectivos. Además, se especificó que "las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios, los cuales tendrían un régimen de administración especial y se regularía por medio de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción" (Constitución 2008, op. cit., Arts. 248-249 y 257-258).

Para esto, la ley establecería normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones (Constitución 2008: Art. 257) y regularía a quiénes integren los regímenes especiales por "el principio de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir" (Ibíd.; Art. 258).

En el mismo sentido, se hizo referencia a temas como la protección de las áreas sujetas a régimen especial -provincia de Galápagos-, pues se "limitarían los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente, exceptuando aquellas personas que residentes permanentes tendrán derechos a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables" (Ibíd.; Art. 258)

Así también se estableció que la provincia de Galápagos; los Amazónicos y las circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas, deberían "precautelar la biodiversidad del ecosistema -amazónico e insular-, así el Estado central y dichos gobiernos autónomos descentralizados deberían adoptar políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía" (Constitución 2008: Art. 259).

En ese sentido, la Constitución 2008 permitió un avance en beneficio de las circunscripciones territoriales, con respecto a la Constitución 1998, la cual establecía soló sobre los regímenes especiales, mencionando que la "administración territorial se daría únicamente por consideraciones demográficas y ambientales; de la siguiente manera: "protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente" (Constitución 1998: Art. 238).

Por otro lado, la Constitución 2008, en temas económicos, estableció que los gobiernos autónomos descentralizados generarían sus propios recursos financieros y participarían de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Constitución 2008: Art. 270). Además, se incluyó la participación de los GADs en al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado Central; y esto se haría efectivo mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados (Ibíd., Art 271). De esta manera, fortalecerían los intereses y la administración adecuada de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

Para tales motivos, también se consideró que la distribución de los recursos entre los GADs estará regulada por la Ley y por ciertos criterios como: "el tamaño y densidad de la población, las necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente, en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados y los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado" (Constitución 2008: Art. 272). Así como también se señaló que los GADs en términos de explotación de recursos no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley (Ibíd., Art. 274).

Por lo contrario, finalmente se debe señalar que en la Constitución 1998 en el tema de Descentralización no se especificó las atribuciones o competencias, y mucho menos en lo económico, ya que ahí se distribuía de forma inequitativa los recursos económicos, por qué solo el gobierno central podría establecer quienes serían parte de un gobierno seccional (Constitución 1998: Art. 226). Así se visibilizaba las decisiones, centralizadas y la concentración de poder -económico- por parte de ciertos grupos hegemónicos del país (Franco, 1996, p.07).

3.3. Límites de la aplicación de la Constitución de 1998 respecto a la Descentralización.

Se podrá observar como la anterior Constitución -1998- no hubo participación adecuada para la construcción del proceso político, por ende no existió los resultados esperados de la participación de la ciudadanía, en especial de las Fuerzas Sociales Subalternas del país.

En cuanto a los límites de la aplicación de la Constitución de 1998 diremos reflejó que, en casi diez años de reformas y normativas, se beneficiaron únicamente ciertos grupos económicos y políticos. Esto sucedió también con las anteriores constituciones, por ello jamás se fortaleció la OTED, en términos de una desconcentración efectiva y regulada de los territorios. Esto generó un "Leviathán Criollo" (Kaplan, 1997, p.11). Es decir, este proceso constitucional vinculado a la oligarquía ecuatoriana -sectores empresariales y políticos- fue construido desde sus propios intereses.

La Constitución 1998 generó caos y fragmentación institucional, cuando gobiernos seccionales empezaron a ser descentralizados por medio del clientelismo, lo cual no permitió que otros gobiernos locales logren ser descentralizados y, a su vez, generó que la participación ciudadana que contempla -en dicha Constitución- el Articulo 225 pierda validez. Pues se reprodujo un sistema jerárquico impermeable a la participación de la sociedad civil, pero se permeada por los intereses de élites, clientelismos, y corrupción, y una opacidad en el manejo de los recursos (Ortiz, op. cit., p216).

Además, la Constitución 1998 no planteó un gobierno intermedio ni la creación de un órgano que estudie las potencialidades del territorio, que rompa con la bipolarización local-nacional, implantada desde la Colonia, en términos jerárquicos. Es decir, hubo una tendencia hacia la simplificación de este nivel intermedio, sobre la base de la prioridad que se asignaba a la entidad de origen político autónomo -especialmente Quito y Guayaquil- (Carrión, op. cit., p.48), lo cual permitió centralizar todos sus esfuerzos en el Estado Central consolidado como una fuerza bicéfala.

De igual forma, en dicha carta magna fue inexistente la coordinación entre los gobiernos seccionales y el Estado Central, lo cual provocó la no consolidación de una relación entre ambos espacios (Ortiz, op. cit., p.216). Es por ello, que se generó malestar y descontento

en las asociaciones y concejos, los cuales requerían ser tomados en cuenta para que se agilite la Descentralización que habían solicitado con anterioridad.

En lo referente al Sistema Fiscal - Económico, también se dio una mala distribución financiera, debido a que se dirigieron los fondos hacia las ciudades y regiones con poder económico, dándose como resultado inequidad territorial y fiscal de reparto de recursos. Así, "el presupuesto se convirtió en un mamotreto inmanejable, a causa de las pre asignaciones presupuestarias" (Ortiz, 2008, p.218).que podríamos considerar como antojadizos o resultados de presiones de FSH existentes en los municipios de Quito y Guayaquil. Esto causó más inequidad entre las Fuerzas Sociales Subalternas, que buscan el bienestar común y aquellas Fuerzas Sociales Hegemónicas que habían manejado ésta y las anteriores constituciones.

3.4. Conclusiones del Capítulo.

Frente a lo expuesto, se puede agregar que, en el proceso de la Constitución de 2008, por primera vez en el país, se considera las propuestas tanto de las FSS para ser analizadas y discutidas en debates y así llegar a consensos que se incorporen en la Constitución. Esto permitió un amplio desarrollo en lo concerniente a la OTED, brindando mayor atención a los GADs.

Es por eso que la Constitución 2008 generó espacios para la participación de las Fuerzas Sociales -Hegemónicas y Subalternas-, con lo que se dio paso a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan plantear propuestas a la ANC, ya que dichas organizaciones -constituidas- recogieron información de la ciudadanía interesada en la construcción de un nuevo modelo de gobierno -Constitución 2008 en el tema de la OTED- ,con lo que se planteó cambios para la formación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la integración de regiones, la inclusión de los distritos, la participación activa de las Juntas de Parroquias rurales, el equilibrio de competencias, responsabilidad y equidad. Así también se estableció una mayor inclusión de los sectores desprotegidos (juntas parroquiales rurales) y se implementó un modelo de regionalización, que permitió evidenciar las necesidades de cada gobierno autónomo descentralizado.

Por su parte, la Constitución de1998, contó con la "participación" de las FS, mismas que fueron consideradas superficialmente, pues en dicho proceso -1998-, los grupos de poder

tanto económico y político, obtuvieron ventaja por su antecedente histórico que las pondera como las ciudades principales del país -Quito y Guayaquil-.

Por otro lado, la Constitución de 2008 se intentó replicar -por parte de los Municipios de Quito y Guayaquil-, el mismo modelo discursivo en cuanto se refiere a la Organización Territorial del Estado; es decir, adoptó viejas y tradicionales prácticas políticas (FSH). Si bien es cierto, existieron algunas propuestas de las FSS para su redacción, estas no fueron consideradas para este proceso político.

Tenemos entonces, que en la Constitución del 2008, se demostró la existencia del patrimonialismo dentro de las instituciones que representaron a las FSH, las cuales excluyeron las propuestas de las FSS (AME, CONCOPE, CONAIE). En cuanto a esta última organización, podemos afirmar que tuvo una cierta injerencia en el proceso político ya que el proceso de reivindicación, junto a su discurso fue similar al de las FSH, pues se adhirieron al tinte local, que hacía referencia a los grupos hasta ese entonces excluidos (los indígenas ecuatorianos). Es así que se delinearon algunas normativas en cuanto al tema de la inclusión de los indígenas y afro ecuatorianos en el aparato estatal, con sus respectivas circunscripciones territoriales.

Asimismo, el gobierno al permitir la existencia de una institución que recepte propuestas a nivel nacional -CONESUP-, brindó la posibilidad de una mayor participación de sectores excluidos: gremios, organizaciones sociales, entre otros. Además con la participación de AME y CONCOPE también se posibilitó la inclusión de sus propuestas en los artículos en la constitución. De igual manera, se consideró la propuesta de la CONAIE, en cuanto a la visión de los pueblos ancestrales: el Sumak Kawsay -Buen Vivir-.

No obstante, algunos actores hegemónicos aprovecharon este proceso político, por medio de sus propuestas, para beneficiar intereses particulares de las organizaciones a las cuales representaron. No obstante, en la ANC, en cuanto al tema de la OTE, se consideró como eje central la propuesta presentada por el CONESUP, mientras que los aportes minoritarios de cada una de las organizaciones fueron sometidos a amplias críticas y discusiones en la mesa de la OTED.

Finalmente, la Constitución de 2008 permitió fortalecer los deberes, competencias y atribuciones ya que, en comparación a la constitución de 1998, alcanzó rasgos generales -ambiguos- en la distribución de atribuciones como de las representaciones de los

diferentes gobiernos locales, pero indiscutiblemente la propuesta del CONESUP, fue la espina dorsal de la nueva Constitución, permitió articular temas de la OTED y anexar ideas para el desarrollo de la misma. Lo que sucedió, según un informante calificado que estuvo en el proceso político, fue que la mesa de la OTE no tuvo una organización adecuada para el debate y discusión.

Es así que en las últimas semanas de Mayo de 2008, días antes de presentar el texto correspondiente a la descentralización al pleno de la Asamblea, se empezó a trabajar en el texto -el articulado- respectivo. Esto deja en evidencia que las propuestas de las FS fueron procesadas rápidamente y anexadas a la propuesta principal. Por lo que los discursos hegemónicos y subalternos se vieron opacados por la acción de los integrantes de la mesa de la OTE. Ellos elaboraron el título V denominado Organización Territorial del Estado, bajo los lineamientos principales del CONESUP y desde su propia interpretación. Además, cabe señalar que la mayoría de los miembros de dicha mesa fueron integrantes del Movimiento Patria Altiva y Soberana -MPAIS-, quienes, dentro de su discurso oficial, buscaban reestructurar el país

4. CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Para iniciar estas reflexiones finales, es importante observar que, a través del cumplimiento del objetivo general de la presente investigación, es decir del análisis de las propuestas presentadas por las Fuerzas Sociales a la Asamblea Nacional Constituyente, comparando y valorando las incidencias de las mismas en el articulado específico de la Constitución en el tratamiento del tema de Organización Territorial del Estado -Descentralización-, podemos concluir que efectivamente, la hipótesis general, planteada en nuestro trabajo, se cumple a cabalidad. No olvidemos que en ella afirmamos que existió una participación activa de las distintas Fuerzas Sociales en la elaboración de los artículos de la Constitución del 2008, concernientes al tema de descentralización. Para demostrar este aserto debemos tomar en cuenta los siguientes puntos:

1. Todas las Fuerzas Sociales que han sido tomadas en cuenta para nuestro análisis, elaboraron sus propuestas de Constitución en base a la participación de sus miembros, ya sean estos agrupaciones o individuos. Así, en el caso de la CONAIE, tenemos que sus planteamientos fueron el resultado de un proceso de participación y de discusiones de las agrupaciones suscritas a esta organización, en las distintas regiones Costa, Sierra y Amazonía. Es así que recogieron el trabajo de las organizaciones de base, durante un año de reuniones, talleres, espacios de diálogo y debates; el CONESUP, mientras tanto, permitió que la ciudadanía propusiera planteamientos, por parte de diversas organizaciones sociales, gremios profesionales, movimientos políticos, Corte Suprema de Justicia y personas naturales. Cabe destacar que esta organización receptó alrededor de 400 propuestas; el CONCOPE realizó su propuesta gracias al aporte de los prefectos y técnicos del Consorcio; al interior de la AME, se realizó la XXX Asamblea en la que se dieron debates, consensos y acuerdos, mismos que se concretaron en los 19 puntos presentados por esta agrupación de los municipios; en el caso del Municipio de Quito, se reunió en una asamblea, que contó con la participación de: "sectores barriales, profesionales, académicos, sindicales y empresariales de Quito". Aquí se dio forma a la propuesta de diversas Fuerzas Sociales y de organizaciones, en la que se materializaban sus distintas visiones. Dicha propuesta se denominó *"Una Constitución para el siglo XXI"*; por último, la propuesta del Municipio de Guayaquil fue elaborada por el alcalde Jaime Nebot y el prefecto del Guayas, Nicolás Lapentti. Además, contó con la participación de organizaciones sociales, políticas, económicas y culturales, además de rectores

de universidades, trabajadores, representantes de los organismos regionales de desarrollo, Categ, Fetlig, jubiladas, las diferentes cámaras, Corporación Guayas, Propiedad Intelectual, movimientos sociales y la asociación Afroecuatoriana. Como vemos, la participación de la ciudadanía y de las fuerzas sociales -ya sean estas hegemónicas o subalternas- en la elaboración de las propuestas es innegable. Sin embargo, para la confirmación de nuestra hipótesis general esto no es suficiente. Para ello debemos identificar si estas propuestas, en lo que se refiere a la descentralización, fueron incorporadas a la Constitución del 2008.

2. Como vimos en capítulos anteriores, tenemos que en el caso de la propuesta de la CONAIE, se incorporaron a la nueva Constitución los siguientes artículos: "principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos" (Constitución 2008: Art. 257); "la conservación ambiental, étnico - culturales o de poblaciones que podrán constituirse en regímenes especiales" (Constitución 2008: Art.242);y, también se "incluyó aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, de acuerdo al ordenamiento territorial que garantizó la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del Sumak Kawsay" (Constitución 2008: Art.250). Además, la Constitución 2008 permitió que tengan competencias y atribuciones las circunscripciones territoriales y regímenes especiales, ya que dichas competencias también eran parte -de la obligatoriedad- de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs-" (Constitución 2008: Art. 241) Finalmente, la Constitución del 2008 estableció que los GADs podrían generar sus propios recursos financieros de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Además podrían beneficiarse si su territorio fuese explotado o industrializado con sus recursos naturales no renovables, por lo que tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad (Constitución 2008, op. cit., Arts. 270- 274).

3. De igual forma, en lo que se refiere a la propuesta del CONESUP, se estableció que los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs- alcanzarían "autonomía política, administrativa y financiera, la misma que se regirá por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana" (Constitución 2008: Art.238); Por tal motivo, en la Constitución del 2008 se estableció al Régimen de los GADs de carácter obligatorio y progresivo. Además, se definieron "las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo" (Constitución 2008:

Art.239). También del CONESUP, la Constitución tomó la categoría "Región Autonómica", para lo cual se establecieron los siguientes requerimientos: "Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional", el mismo que procuraría tener un "equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas", además tendrían un incentivo económicos aquellas "provincias se integren en regiones" (Constitución 2008: Art.244). También se estableció que la solicitud para la conformación territorial de una región deberá pasar por la "Asamblea Nacional y la Corte Constitucional", quienes serán las instituciones encargadas de aprobar o negar dicho documento. Asimismo, si este fuese aprobado, se debería llamar a la región para una "Consulta Popular sobre el tema, dejando sentados sus formas de construcción y procedimientos legales en cuanto a la formación de las regiones" (Constitución 2008: Art.245). Por su parte, los encargados de administrar la región serán los alcaldes, ya que ellos son la "máxima autoridad administrativa" (Constitución 2008: Art.253).Por otro lado, también el CONESUP planteó que los Gobiernos Municipales deberían implementar y desarrollar competencias exclusivas, según determine la Ley, por lo que la planificación para el desarrollo, en cuanto a lo que se refiere a lo cantonal, establecería los correspondientes "planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, dirigido a la regulación del uso y la ocupación del suelo urbano y rural" (Constitución 2008: Art.264). Así se estableció que los gobiernos municipales podrían "planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo"; además de tener el poder de "regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, como también en la administración de sus bienes y rentas. Los municipios, bajo sus competencias y obligaciones podrían crear, modificar o suprimir ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de acuerdo con la Ley" (Ibíd. Art.264). Por otro lado, el CONESUP también planteó que los "gobiernos parroquiales rurales" deberían ejercer competencias exclusivas para "planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; como también gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias y vigilar la ejecución de obras y la calidad de

los servicios públicos (Constitución 2008: Art.267). Además, el documento del CONESUP, influyó para que la ANC considere a las Islas Galápagos como un "Distrito Especial", por lo que se tomó en cuenta que el "Consejo de Gobierno estaría presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la Ley" (Constitución 2008: Art.258). Pues, el Gobierno Central estaría encargado de regular el funcionamiento de las Islas. Esto permitiría dar avances en cuanto a la distribución, deberes y obligaciones y la protección de las Islas Galápagos, pues "limitarían los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente" (Ibíd., Art.258).

4. En cuanto a la propuesta del CONCOPE, tenemos que se incluyó que "cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales, elegidos por votación popular y entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde" (Ibíd., Art.253). En ese sentido, los gobiernos municipales deberían establecer una vinculación entre las competencias en cuanto a "planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, tanto regional; provincial y parroquial" (Constitución 2008, op. cit., Art. 264); Lo cual tendría como finalidad el regular el uso y la ocupación del "suelo urbano y rural, y el de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación; así como, los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la Ley" (Constitución 2008, op. cit., Art. 254). En cuanto a la esfera económica, el planteamiento del CONCOPE recogido por la ANC estableció que cada gobierno autónomo descentralizado fuese partícipe de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes, correspondientes al Estado central.

5. Con relación a la propuesta de la AME, en la Constitución se establecieron "las regiones autónomas", cuya responsabilidad correspondería a los gobiernos provinciales y cantonales, los cuales elaborarían un "proyecto de Ley para la conformación de dicho tipo de región". Con esto, AME permitió que se incluyera en la Constitución 2008 la necesidad de un proceso "jurídico administrativo" para

poder solicitar el establecimiento de las regiones autónomas, las cuales deberían ser presentado ante "la ANC y ante la Corte Constitucional, entidades que verificarán la legitimidad conforme a la Constitución. Con dicha resolución se dictará la aprobación del proyecto de Ley Orgánica y se convocaría a Consulta Popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional" (Constitución 2008, op. cit., Arts. 245-246). Asimismo, se señaló que se debían construir "consorcios con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo para promoción económico - social, que podrán establecerse entidades coordinadamente con el plan general de desarrollo y así, puedan agruparse varias provincias, dando paso al desarrollarlo de un vínculo entre las provincias, cantones, en una sola región con lo que podrían establecerse políticas públicas de acuerdo al manejo de la región" (Ibíd., Art. 244). La AME, también logró que en la nueva Carta Política se redefina a las competencias de los municipios, puesto que se estableció que los gobiernos municipales deberían "prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental, la planificación y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal". Así como también, "planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, y la preservación y mantenimiento del patrimonio cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines" (Ibíd., Art.264). Sobre las juntas parroquiales rurales, la AME influenció a la Constitución, ya que se estableció que estas "tendrían facultades reglamentarias", así se establecerían "la conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales determinadas en la Ley" (Ibíd., Arts. 240-255), siguiendo los mismos parámetros que las municipalidades.

6. En cuanto a la propuesta del Municipio de Quito, tenemos que en la Constitución 2008 se estableció la creación del "régimen de gobiernos autónomos descentralizados, que permitió un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y que definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo" (Constitución 2008: Art.239). Además, los Gobiernos Autónomos Descentralizados estarían organizados por "regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, juntas parroquiales rurales" (Constitución 2008: Art.240); en la Constitución de 2008 se

estableció también que las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales gozarían de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirían por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Constitución 2008, op .cit., Art.238). Conjuntamente, en el articulado constitucional se estableció el ejercicio de las competencias, que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales y que regule el sistema nacional de competencias (Ibíd. Art.266). En lo que se refiere a lo económico se planteó que se debería "crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras en cada uno de los municipios del país" (Constitución 2008, op. cit., Art.264). Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente en la Constitución 2008 se estableció que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público (Constitución 2008, op. cit., Art.271).

7. Sobre la propuesta del Municipio de Guayaquil, la Constitución del 2008, estableció un articulado que propugnó que la autonomía otorgaría mayores libertades que generarían mayor progreso de los gobiernos autónomos, es así que se manifestó la necesidad de ampliar de forma específica, los recursos económicos para los GADs, en tanto estos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Constitución 2008, op. cit., Art. 260-267).

Como vemos, todos los artículos mencionados en los puntos que van el 2 al 7, y que fueron incluidos en la Constitución, tienen su origen en las propuestas generadas desde las fuerzas sociales, propuestas que, a su vez, fueron el resultado de procesos participativos, con lo que se confirma nuestra hipótesis general.

En lo que se refiere a nuestras hipótesis específicas, tenemos que, tomando en cuenta el análisis histórico realizado en el primer capítulo del presente estudio, efectivamente existió una mayor participación de las Fuerzas Sociales Subalternas en el proceso político para la construcción de los lineamientos constitucionales del 2008, ya que en los

procesos anteriores se percibe una mayoritaria participación de las Fuerzas Sociales Hegemónicas, que han tenido la necesidad de mantener el *statu quo*, en cuanto a la Organización Territorial del Estado -OTE-, en las esferas Políticas - Administrativas y Económicas. Por lo que, las anteriores Constituciones abordaron dicho tema produciendo una problemática referente a lo local - regional, puesto que Quito y Guayaquil hegemonizaron el tema de la descentralización. Así según Carrión, "se vino difiriendo y represando por la propia inercia de la política nacional" (Carrión, 2007, p.11). Esto, por supuesto, implica también que los aportes de las Fuerzas Sociales Subalternas fueron procesados políticamente por la última Asamblea Nacional Constituyente, tal como lo afirmamos en nuestra hipótesis. Sobre esto, es importante recalcar la participación de agrupaciones indígenas, diversas organizaciones sociales, gremios profesionales, movimientos políticos, sectores barriales, profesionales, académicos y sindicales.

Sin embargo, y, pese a lo anterior, y a que el Gobierno Central dio esta apertura a las diferentes organizaciones, tenemos que algunas de ellas reprodujeron las lógicas de los discursos hegemónicos, pues pretendían alcanzar mayores atribuciones y competencias en sus respectivos gobiernos, ejerciendo presión ante la ANC. Por ejemplo, tenemos que la AME y el CONCOPE, organizaciones excluidas históricamente en lo referente al tema de la Descentralización, pretendieron que sus propuestas sean un referente absoluto para la construcción de los articulados de lo Político - Administrativo y Económico de la OTED en la Constitución 2008, aunque tuvieron que aceptar las regulaciones que la ANC planteó en la Constitución, claro que tomando en cuenta ciertos aspectos claves de las propuestas, para propiciar el fortalecimiento de todos los GADs. De igual forma, se pudo observar, en el caso de la CONAIE, que reprodujo algunos elementos del discurso hegemónico, puesto que buscó establecer las "circunscripciones territoriales" en el tema de la OTED sin tomar en cuenta la integración a lo nacional. Por lo que se puede concluir que el discurso sobre lo nacional fue solamente retórico, mas no un intento verdadero de articular del sector indígena a un proyecto nacional.

Por su parte, el CONESUP podría considerarse como un "verdadero" receptor de las propuestas por parte de los diversos sectores y grupos minoritarios del país. Es así que se planteó el desarrollo de una adecuada redistribución de competencias, deberes y obligaciones para cada uno de los gobiernos autónomos.

Por otro lado, como hemos visto, la estrategia gubernamental permitió el declive de las Fuerzas Sociales Hegemónicas en el tema de Descentralización, puesto que estas

fuerzas perdieron legitimidad e injerencia política, al mismo tiempo que su estructura de poder empezó a debilitarse, ya que las instancias hegemónicas, sobre el tema de la descentralización, los municipios de Quito y Guayaquil, no tuvieron protagonismo central en este proceso político. Fue así que se fracturó la "vieja tradición municipalista" y "no se consolidó a las élites dominantes locales", quienes estuvieron vinculadas directamente con el centralismo y estructuradas sobre las bases quienes "clientelares, caciques y patronos" (Carrión, 2003, p.67). Contrariamente, tanto el Municipio de Quito como el Municipio de Guayaquil, -que también receptaron propuestas de diferentes Fuerzas Sociales e incluso tuvieron la necesidad de cumplir con la participación de dos organizaciones minoritarias-, intentaron reivindicar los procesos de las autonomías -modelo de organización estatal-, en la búsqueda del "bien común" de las regalías extra para sus dos provincias. En el caso específico de la propuesta del municipio de Guayaquil, tenemos que pretendió que la ANC considere sus planteamientos sin filtro alguno; es decir, que se establezcan sus requerimientos sin lugar a dudas. Al presentarse como "pseudo" independientes, promulgaron el municipalismo y el modelo de gestión en temas de autonomías aduciendo que el modelo no implicaría soberanía, por lo que no es separatismo, sino por el contrario, unidad en la diversidad (Propuesta de Guayaquil: 2007). El caso de Guayaquil sobre el tema de Descentralización, se debe tratar de manera especial ya que durante varios años ha logrado que los gobiernos de turno le otorguen mayor regalías y beneficios, gracias a la hegemonía política y económica del partido de derecha que controlaba el Municipio de la ciudad. En muchos casos, se entregó servicios públicos a empresarios privados para el manejo de la ciudad, y mal entendiendo el concepto de Descentralización.

Sobre lo anterior, la Constitución de 2008, al posibilitar la participación de las FSS, procuró -al igual que la AME, en su conjunto- evitar el bicefalismo territorial y se planteó una forma equitativa de la distribución de competencias y jurisdicciones territoriales, que permitiría crear y modificar las competencias para todas las provincias, cantones, municipios, parroquias y regiones.

Finalmente, en lo que se refiere a nuestra última hipótesis que afirma que "en el caso de que se hubiese dado la participación de las Fuerzas Sociales subalternas en la elaboración de la Constitución de 2008, asumimos que se enriqueció el tema de Descentralización con el planteamiento sobre Organización Territorial del Estado en relación con la Constitución de 1998", tenemos que, al margen de que por primera vez hayan participado las FSS en la elaboración de una Carta Constitucional -lo que en sí

mismo, es un gran avance democrático-, en la nueva Constitución se estableció una autonomía política - administrativa y financiera, regida bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Esto, a diferencia de la Constitución de 1998, que había establecido la categoría de "Gobiernos seccionales Descentralizados", integrados por provincias, cantones y parroquias, para los que se plantearon la Descentralización y desconcentración en lo Político – Administrativo y Económico, mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana, entidades seccionales y distribución de los ingresos públicos y la riqueza. Sin embargo, en la práctica, dicha desconcentración permitiría reproducir las lógicas de los grupos de poder -Quito y Guayaquil-, y que el acceso a dichos derechos sea principalmente para estas dos ciudades. Como vemos, la Constitución del 2008 incluye principios que buscan garantizar la equidad entre las diversas y nuevas regiones del Ecuador. Además, se especificó que dos o más provincias con continuidad territorial procurarán el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica, así como el manejo integrado de cuencas. Así se crearon incentivos económicos para que las provincias se integren en regiones -después de pasar una serie de reglamentaciones y regulaciones por parte de organismos estatales-. De igual manera, se conformó el concepto de región autónoma

Tenemos entonces que, para ello, la Constitución del 2008 garantiza los "medios reales de autoridad y administración" (Weber, 1942, p.1248), que podrían convertir en propiedad pública a través de los GADs, de tal manera que los distritos metropolitanos, provincias y cantones puedan tener facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; de igual forma, las juntas parroquiales rurales podrían tener facultades reglamentarias, que deberían regular los procesos obligatorios que se establecerían en la Constitución, así los GADs asumieron la desconcentración y las transferencias de competencias por medio de la gobierno central (Carrión, op. cit., p14).

Por otro lado, en cuanto se refiere a la Constitución de 1998, no se estableció parámetros referentes a la responsabilidad en los gobiernos locales, ya que cada uno se regía por su propio estatuto interno. Mientras que, sobre esto, la Constitución del 2008, por medio de las propuestas antes mencionadas, se articuló un modelo estándar para cada uno de los GADs, lo cual permitiría desarrollar un modelo de gestión más organizado en lo que refiere al proceso de trabajo en las funciones específicas.

Por último, cabe destacar que en la Constitución del 2008 en cuanto a los territorios de las provincias amazónicas se estableció que se constituirían como una circunscripción territorial especial, en la perspectiva de que se pueda realizar una planificación integral, que debería recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales y que tenga en cuenta el ordenamiento territorial, con lo que se garantizaría la conservación y protección de los ecosistemas de este territorio, desde el principio del Sumak Kawsay[99] (Constitución 2008: Art. 250). Lo anterior contrastaba a la Constitución 1998, que establecía una serie de limitantes - en temas de la organización- para todas las provincias, cantones y parroquias que deseaban formar parte de la Descentralización[100], como es el caos de los "gobiernos provinciales y cantonales que gozarían de plena autonomía para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones" (Constitución 1998 op. cit Art. 228).

Como hemos visto en esta última parte, es indudable que, en relación a la Constitución de 1998, la nueva Carta Constitucional, ha enriquecido y democratizado la legislación en lo que a Organización Territorial se refiere, por lo que podemos afirmar que, al igual que en los casos anteriores, nuestra última hipótesis se confirma.

Lastimosamente, cabe indicar que solamente en las últimas semanas de Mayo de 2008, días antes de presentar el texto correspondiente a la descentralización al pleno de la Asamblea, se empezó a trabajar en el texto -el articulado- respectivo. Esto deja en evidencia que las propuestas de las FS fueron procesadas rápidamente y anexadas a la propuesta principal. Por lo que los discursos hegemónicos y subalternos se vieron opacados por la acción de los integrantes de la mesa de la OTE. Ellos elaboraron el título V denominado Organización Territorial del Estado, bajo los lineamientos principales del CONESUP y desde su propia interpretación. Además, cabe señalar que la mayoría de los miembros de dicha mesa fueron integrantes del Movimiento Patria Altiva y Soberana (MPAIS), quienes, dentro de su discurso oficial, buscaban reestructurar el país.

---

[99] Instituto Ecuatoriano de Economía Política, http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1426&Itemid=9, visitado 12 de diciembre 2011, *Sumak Kawsay*, es un terminó Kichua ecuatoriano que significa el vivir bien o el "buen vivir", y "su principio fundamental es tener una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza. Además, se especifica dentro de tres etapas; **en lo individual**, implica una vida austera que se conforma con la satisfacción de las necesidades elementales y escapa de la publicidad y el consumismo; **en lo social**, implica una vida solidaria que no reclama la acumulación de riquezas ni la posesión individual de los bienes, -lo interpreto como "distribución igualitaria" de los beneficios del desarrollo-; y **en lo ambiental**, se traduce como una vida en armonía con la naturaleza formando parte de ella y respetando sus ciclos".

[100] Nota JMT, En la Constitución 1998, se trató temas de la OTED, en los Artículos 228 hasta 237 (Ver anexo 5: Constitución1998 en temas de Descentralización).

Por último, quisiera recordar que esta disertación puede configurarse como una línea base para futuras investigaciones sobre el tema de Descentralización que pueda permitir que los estudiantes y estudiosos -especialmente aquellos de niveles de pregrado en Sociología y Ciencia Política, así como los de otros espacios académicos- puedan tener un punto de partida más amplio sobre el tema de Descentralización. Esperando que los interesados en este tema puedan construir nuevas preguntas y reflexiones sobre los temas de la Organización Territorial del Estado, así como nuevos espacios que posibiliten una mayor participación y democracia.

5. Glosario de Siglas.-

Nombre	Siglas

- Agencia de Garantía de Depósitos..... AGD.
- Asamblea Nacional Constituyente ..... ANC.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas..... AME.
- Autonomía..... A.
- Autogobierno..... AG.
- Banco Mundial..... BM.
- Banco de desarrollo del Ecuador..... BEDE.
- Centro de Reconversión Económica del Azuay..... CREA.
- Centro de Rehabilitación de Manabí..... CRM.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.....CONAIE.
- Consenso de Washington..... CW.
- Consejo Nacional de Modernización..... CONAM.
- Consejo Nacional de Educación Superior..... CONESUP.
- Consejo Nacional Electoral..... CNE.
- Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador..... CONCOPE.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe..... CEPAL.
- Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas.....CEDEGE.
- Comisión Nacional de Competencias..... CNC.
- Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana..... CEPE.
- Descentralización..... D.

- Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización…….. ERAC.
- Fuerzas Sociales…….. FS.
- FS Hegemónicas…….. FSH.
- F.S Subalternas…….. FSS.
- Fondo de Desarrollo Seccional…….. FODESEC.
- Fondo de Inversión Social de Emergencia…….. FISE.
- Fondo Monetario Internacional…….. FMI.
- Fondo Nacional de Desarrollo…….. FONADE.
- Fondo Nacional de Participaciones…….. ……..FONAPAR.
- Gobiernos Autónomos Descentralizados…….. GADs.
- Industrialización Sustitutiva de Importaciones…….. ISI.
- International Basic Economic…….. IBEC.
- Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana……..INCRAE.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica……..JUNAPLA.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal…….. LORE y TF.
- Ordenamiento Territorial o Organización Territorial del Estado……..OTE.
- Proceso Político…….. PP.
- Programa de Desarrollo Municipal…….. PDM.
- Territorio…….. T.

6. BIBLIOGRAFÍA:

- AYALA, E. Nueva Historia del Ecuador, Cronología comparada de Historia del Ecuador, volumen 14 pág. 298, año 1933
- AYALA, Enrique, Resumen de Historia del Ecuador, editorial Grijalbo, año 1999
- AYALA, Enrique, Nueva Historia del Ecuador, Vol 11 ed. Grijabo, año 1991.
- AYALA, Enrique, Nueva historia del Ecuador, Vol 14, ed. Gribalbo, año 1993.
- AYALA, Enrique, centralización regiones provincias, UASB, 2002.
- BARRERA, Augusto, un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia ILDIS,2006.
- BARRERA, Augusto, Agotamiento de la Descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador, En la Descentralización en el Ecuador, pag 175- 206. Quito, Foro FLACSO, 2007.
- BARRERA, Augusto, Participación, Descentralización y gestión municipal, , elementos para una reforma democrática, Participación y sociedad en el Ecuador, Ciudad, Quito, 1998.
- BOBBIO, Norberto, Diccionario de político, Siglo XXI, 1982
- BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la política, Autonomía, Siglo XXI FCE México,1ra ed. , 1997.
- BORJA Jordi, Descentralización: una cuestión de método, Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 46, No. 4 Octubre - Diciembre 1984.
- CARRIÓN Fernando, La Descentralización: un proceso de confianza nacional, NUSO Nro. 142 Marzo - Abril 1996.
- CARRIÓN Fernando, Descentralización y desarrollo local: DESCENTRALIZACIÓN EN AMERICA LATINA, una perspectiva comparada, FLACSO programa El Salvador, octubre 2003.
- CARRION F ernando, y DAMMERT Manuel, La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Prólogo, La Descentralización en el Ecuador: un tema de

Estado, Fernando Carrión M., compilador, Flacso Ecuador, Senplades, GTZ Quito septiembre 2007.

- CARRION Fernando, La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Autonomía regional, Fernando Carrión M., compilador, Flacso Ecuador, Senplades, GTZ Quito septiembre 2007
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Título XI De la Organización Territorial y Descentralización, Riobamba- Ecuador, 1998.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Título V Organización Territorial del Estado, Montecristí – Ecuador, año 2008.
- CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO - CONAM, Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal, 2006.
- COX, Robert W., FUERZAS SOCIALES, ESTADOSY ORDENES MUNDIALES: Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales, Cap3 ; FLACSO Sede Costa Rica, págs. 119- 197, 1997.
- FALCONI Fander, MUÑOZ Pabel, La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Introducción, En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento, Fernando Carrión M., compilador, Flacso Ecuador, Senplades, GTZ Quito septiembre, 2007.
- GALLINO, Luciano, Diccionario de Sociología, definiciones: autonomía, Descentralización, Fuerza Social, Sociología Politica Edi. Siglo XXI, México, 1995.
- GRANJA, Daniela. Apuntes en clase, Pontificia Universidad Católica del Ecuador , Cambio Social y Político en Ecuador, 2006.
- HURTADO, Edison, La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas Política, Descentralización y autonomías en el Ecuador, periodo (1990-2007), Fernando Carrión M., compilador, Flacso Ecuador, Senplades, GTZ Quito septiembre, 2007.
- KAPLAN, Marcos Reforma y Democracia, Caracas – Venezuela, CLAD 1997.
- KAPLAN, Marcos, Aspectos políticos de la planificación en América Latina, Montevideo- Uruguay, 1997.

- LECHNER, Norbert, Estado y Política en América Latina, teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas, Ed. siglo XXI , 1981.
- NOHLEN, Dieter, Descentralización política. Perspectivas comparadas. En Descentralización Política y consolidación democrática. Ed. Nueva Sociedad, 1991.
- ORTIZ, Santiago, Análisis nueva Constitución, ILDIS y Revista la Tendencia, Quito- Ecuador, 2008.
- OJEDA, Lautaro, Participación, Descentralización y gestión mundial, los Cuellos de botella de la Descentralización en el Ecuador, Ciudad centro de investigaciones, Quito, 1998.
- OSZLAK, Oscar Nueva Sociedad 210, El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación, Julio – Agosto del año 2007.
- ROJAS, Fernando, Estado y Política en América Latina, Estado Capitalista y Aparato Estatal, Ed. siglo XXI , 1981.
- REYES, Milton, Proyectos hegemónicos sobre el rol de intermediación del Estado, Articulo, Mayo 2010.
- SANTOS, E y DUQUE M, Ecuador, la década de los ochenta : crisis económica y ensayo neoliberal, Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador año 1987.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen vivir*, memoria bienal, 2007-2009, Septiembre 2009.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, *5 años de Revolución ciudadana,* Plan Nacional para el Buen Vivir, 2012.
- TAPIA, Juris, Mecanismos de control de la organización Internacional del trabajo para la aplicación de los convenios laborales en la Legislación ecuatoriana, Intituto de Altos Estudios Nacionales, 2003.
- Uquilla Alfredo, Breve análisis histórico y contemporáneo del desarrollo económico del Ecuador, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 86, 2007.
- WEBER, Max, Conceptos sociológicos fundamentales, Madrid, España, Alianza, 1864-1920.

- WEBER, Max, Ensayos de sociología contemporánea 1864-1920, Barcelona, España: Martínez Roca, 1972.
- WEBER, Max, Economía y sociedad, Siglo XXI, FCE, 1ra ed., 1942.
- Zamora, Giannina, y Carrión Andrea, Planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, Ed. IAEN. Colección Nuevo Estado, 2011.

Internet y Otros.-

- ARTEAGA, A, Biografía, Internet, http://www.rosaliaarteaga.com/index.php?option=com_content&task=section&id=27&Itemid=129 , Visitada 31 de mayo del año 2011.
- Asamblea Nacional Constituyente, Propuesta de AME, Internet, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-D8pwhJC0n0J:asamblea.ezone.com.ec/index.php%3Foption%3Dcom_content%26id%3D7400%26task%3Dview+AME+presentar%C3%A1+propuesta+a+la+Asamblea+documento&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ec&source=www.google.com.ec , Visitada 13 de junio 2011.
- Asamblea Nacional Constituyente, Propuestas, Internet, http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&Itemid=99999999&id=860&task=view ,Visitada 13 de junio 2011.
- Asamblea Nacional Constituyente, propuesta CONCOPE, Internet, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YaJWQdD-C14J:asamblea.ezone.com.ec/index.php%3Foption%3Dcom_content%26Itemid%3D80%26id%3D753%26task%3Dview+propuesta+del+concope+ante+la+asamblea&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=ec&source=www.google.com.ec , Visitada 13 de junio 2011.
- Asamblea Nacional Constituyente, Propuesta de Quito, Internet, http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/propuesta_asamblea_de_quito.pdf , Visitada 13 de junio 2011.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Propuesta de AME, Internet, http://www.ame.gov.ec/ , Visitada 13 de junio 2011.

- BARRERA, Augusto, Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre Descentralización y autonomías en la región andina. Pag. Web: http://www.nuso.org/revista.php?n=210.

- BURBANO, F ; BASUALDO E: ARCEO E, Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto del año 2006, Internet, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C09Burbano.pdf . Visitada 08 de junio del año 2011.

- Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, Principios lineamientos de la CONAIE, Internet, http://www.cebem.org/cmsfiles/archivos/principios-lineamientos-conaie.pdf , Visitada el 13 de junio 2011.

- Ciudadanía informada, propuesta de CONESUP, Internet, http://www.ciudadaniainformada.com/fileadmin/pdf/CONESUP.pdf , Visitada 13 de junio 2011.

- Consejo Nacional Electoral, Resultados del referéndum 2008, Internet, http://app.cne.gob.ec/resultadosrefe2008/ , 10 de junio 2011

- Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, Internet, http://www.concope.gov.ec/?q=propconcope , Visitada 13 de junio 2011.

- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB, presidencia de Correa Rafael,Internet, http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado , Visitada 08 de junio del año 2011.

- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB, Internet, http://www.cidob.org/es/content/pdf/1773, Visitada 09 de junio del año 2011.

- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB, presidencia de Gutierrez Lucio,Internet, http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua , Visitada 05 de junio 2011.

- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB, presidencia de Alfredo Palacios ,Internet, http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/alfredo_palacio_gonzalez , Visitada 05 de junio del año 2011.

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Gobernabilidad andina Internet, http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1281549205.pdf , Visitada 13 de junio 2011.

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO ANDES, Indios, Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990, pag 110, www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=38103.

- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Programa Constitucional, Internet, http://www.fes-ecuador.org/mediba/pdf/programa_constitucional.pdf , Visitada 13 de junio 2011.

- KOEYU Latinoamericano, La CONAIE, Internet, http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2003/2003sext/noticias3/141312-8.asp Visitada el 05 de junio del año 2011

- LLACTA, Noticias de la CONAIE, Internet, http://www.llacta.org/notic/030228h.htm, Visitada 05 de junio del año 2011.

- MARTIN – MAYORAL F, Estado y mercado en la historia de Ecuador, Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa, NUSO 221, mayo-junio del año 2009, Internet, http://www.nuso.org/upload/articulos/3613_1.pdf Visitada 09 de junio 2011.

- Ministerio de relaciones internacionales e integración, Constitución de 1945, Internet, http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1945.pdf, visitada el 12 de Mayo del año 2011.

- Ministerio de relaciones internacionales e integración, Constitución de 1946, Internet, http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1946.pdf, visitada el 15 de Mayo del año 2011.

- Ministerio de relaciones internacionales e integración, Constitución de 1967, Internet, http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1967.pdf , visitada el 18 de Mayo del año 2011.

- Ministerio de relaciones internacionales e integración, Constitución de 1978, Internet, http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/1978.pdf Visitada 27 de mayo del año 2011.
- ODM Territorial, propuestas, Internet, http://www.odmterritorial.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=231&Itemid=2 , Visitada 13 de junio 2011.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA, estatutos, Internet, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf , Visitada 09 de junio 2011.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA, estatutos, Internet, www.oas.org/juridico/spanish/ecu_res18.doc , Visitada 09 de junio 2011.
- PLACIOS, A, Biografía, Internet, http://www.dralfredopalacio.org/actividades.htm , Visitada 31 de mayo del año 2011.
- Periódico Explored, OÑA, H, Historia del Ecuador, Internet, http://www.explored.com.ec/ecuador/velasco4.htm, Visitada 14 de mayo 2011.
- Periódico Ecuador inmediato, "Mandato de Guayaquil", Internet, http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_category&category=10026&umt=http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=71461&umt=texto_mandato_guayaquil , Visitada 13 de junio 2011.
- Periódico Ecuador Inmediato, mandato de Guayaquil, Internet, http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=71461&umt=texto_mandato_guayaquil , Visitada 14 de junio 2011.
- Periódico El Hoy, Mandato de Guayaquil, Internet, http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-mandato-de-guayaquil-289391-289391.html ,Visitada 14 de junio 2011.
- Periódico El Universo, Mandato de Guayaquil, Internet, http://www.eluniverso.com/2008/02/16/0001/8/8D1C4D8DC1BC4B9BAF34DC4E23DCBCBC.html , Visitada 14 de junio 2011.

- Periódico Ecuador Inmediato, Borrador de la propuesta de CONESUP, internet, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/conesup_borrador_de_constitucion_respeta_a_las_provincias--61666 , Visitada 13 de junio 2011.
- Periódico El Universo, información de las propuestas, Internet, http://www.eluniverso.com/2007/11/19/0001/8/DCCA4404FAE94055992B89B915290C30.html , Visitada 13 de junio 2011.
- Plataforma Latinoamericana de Gestión de Conocimientos para el Desarrollo Local en Áreas Rurales, Internet, http://www.asocam.org/biblioteca/E0001_completo.pdf ,Visitada 13 de junio 2011.
- Red ecuatoriana, Mandato de Guayaquil, Internet, Página Web: http://portal.redecuatoriana.com/foros/nebot-empieza-a-redactar-mandato , , Visitada 14 de junio 2011.
- WIKILEAKS, cable 09QUITO707, Internet, http://www.wikileaks.ch/cable/2009/08/09QUITO707.html, Visitada el 14 de Agosto 2011.
- WILLIAMSON, J. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development, Internet, http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/williamson0204.pdf, Visitada 09 de junio del año 2011.

7. ANEXOS.-

7.1 ANEXO No. 01: CONSTITUCION DE 1945 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Título octavo. Del Régimen Administrativo

Artículo 96.- *El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias.*

La ley determinará los requisitos para que las distintas circunscripciones adquieran una de estas calidades.

Artículo 97.- *En cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político y en Cada parroquia, un Teniente Político. La ley determinará los deberes y las atribuciones de estos funcionarios.*

Podrán dictarse disposiciones especiales para la administración de las provincias orientales y del Archipiélago de Colón.

Artículo 98.- *El Poder Público dedicará preferente atención a la defensa y progreso del Archipiélago de Colón y de las provincias fronterizas, sobre todo de las del Oriente, asignando para ello fondos especiales en el presupuesto del Estado.*

Artículo 99.- *En cada capital de provincia habrá un Consejo Provincial, cuyos objetivos fundamentales serán vigorizar la provincia, impulsar su progreso y vincularla con los organismos centrales.*

Artículo 100.- *Corresponde a los Consejos Provinciales:*

1. Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con las demás autoridades;

2. Realizar obras públicas de carácter provincial, especialmente las comprendidas en los planes nacionales;

3. Recaudar e invertir los fondos que la Constitución y las leyes les asignen;

4. Coordinar la acción de las Municipalidades de la provincia para fines de progreso común;

5. Vigilar la administración provincial, el funcionamiento de los servicios y la ejecución de las obras públicas provinciales, cantonales y parroquiales;

6. Indicar al gobierno central la inversión que deba darse a las asignaciones presupuestarias que corresponden a la provincia; y

7. Ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes.

Artículo 101.- *Dos o más Consejeros Provinciales pueden unirse, transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales.*

Artículo 102.- *Cada cantón constituye un municipio. El gobierno municipal está a cargo del Concejo Cantonal o Municipalidad.*

Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La ley determinará sus atribuciones y deberes.

Artículo 103.- *En los municipios cuyas rentas excedan del límite que fije la ley podrá haber, para dirigir la gestión municipal, un Alcalde elegido por votación popular, quien presidirá el Concejo.*

Artículo 104.- *Cada Concejo Cantonal, para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones.*

La Ley de Régimen Municipal determinará la forma de las expropiaciones necesarias para estos fines y la alícuota que los Concejos han de tomar del aumento de valor que adquieran las propiedades por estas obras de urbanización.

Se creará un organismo técnico de carácter nacional para coordinar estos planes.

Artículo 105.- *Las Municipalidades de una o más provincias podrán asociarse, transitoria o permanentemente, para realizar sus finalidades comunes.*

Artículo 106.- *En cada parroquia rural habrá un Consejo Parroquial.*

Artículo 107.- *Corresponde a los Consejos Parroquiales:*

1. Atender al mejoramiento de los servicios públicos de la parroquia;

2. Procurar la realización de las obras públicas parroquiales;

3. Invertir las rentas parroquiales en la forma que la ley determine;

4. Trabajar por la cultura popular; y

5. Ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes.

Artículo 108.- *Las Municipalidades y los Consejos Provinciales y Parroquiales podrán dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que se ejecutarán en cuanto no se opusieren a la Constitución y a las leyes.*

Artículo 109.*- Los miembros de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales y Parroquiales son responsables, por los abusos, malversaciones o cualquier delito que cometan, individual o colectivamente, en el desempeño de su cargo.*

Artículo 110.- *Los Consejos Provinciales, para el cumplimiento de sus fines, disponen de las rentas que se les asignen y pueden contratar empréstitos y establecer impuestos especiales, de acuerdo con la ley.*

En título especial del presupuesto del Estado constará obligatoriamente un porcentaje de las rentas producidas por cada provincia, destinado a las obras públicas de la misma.

El sesenta por ciento, cuando menos, de los ingresos municipales producidos por cada parroquia rural, se invertirá en obras de la misma.

La intervención de los Consejos Provinciales y Parroquiales en la inversión de las rentas respectivas será determinada por la ley.

Artículo 111.- *La ley determinará la integración y funcionamiento de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales y Parroquiales. También establecerá las garantías de la autonomía municipal y las del individuo frente al municipio.*

7.2 ANEXO No. 02: CONSTITUCION DE 1946 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Título VIII. Régimen seccional

Artículo 124.- *El territorio de la República se divide en Provincias, Cantones y Parroquias. En cada Provincia habrá un Gobernador; en cada Cantón, un Jefe Político, y en cada Parroquia, un Teniente Político. La Ley determinará los deberes y atribuciones de estos funcionarios. Las Provincias Orientales y el Archipiélago de Colón podrán tener organización especial.*

Artículo 125.- *En cada Capital de Provincia, con el objeto de propender al progreso de la misma y vincularla con los organismos centrales, habrá un Consejo Provincial, cuyos Miembros serán elegidos por votación popular y secreta en la fecha que determine la Ley.*

Son autónomos e independientes de las otras funciones públicas. Su estructuración y funcionamiento serán determinados por la Ley. Para ser Consejero Provincial se requiere:

1. Ser ecuatoriano por nacimiento;

2. Estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía; y

3. Tener veinticinco años de edad, por lo menos.

Artículo 126.- *El Estado garantiza la relativa autonomía de las Provincias, de acuerdo con la Ley. Para la distribución de los egresos fiscales en los servicios y obras públicas especiales de las Provincias, se tomarán en cuenta sus necesidades, la capacidad productora y la distribución de todas y cada una de ellas. La Ley determinará todo lo relacionado con las Provincias, para el cumplimiento de sus fines económicos y administrativos.*

Artículo 127.- *Cada Cantón constituye un Municipio. El Gobierno Municipal está a cargo del Concejo Cantonal o Municipal, elegido por votación popular y secreta, con arreglo a la Ley. En los Concejos de las Capitales de Provincia, para dirigir la gestión municipal, habrá un Alcalde elegido por votación popular y secreta, quien presidirá la Corporación, sólo con voto dirimente.*

Artículo 128.- *Las Municipalidades son autónomas e independientes de las otras funciones públicas, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La Ley determinará sus atribuciones y deberes, y podrá establecer, dentro de las normas constitucionales, distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada Cantón. Los miembros de las Municipalidades serán responsables ante los Jueces respectivos por los abusos que cometan colectiva o individualmente.*

Artículo 129.- *Ninguna ley posterior podrá privar, en todo ni en parte, a los Municipios, del derecho que tienen sobre el producto del impuesto a la propiedad urbana. La Ley fijará los impuestos y rentas específicas, de manera que quede garantizada su autonomía económica.*

Artículo 130.- *No tendrán valor ni se ejecutarán los Acuerdos ni las Ordenanzas o Resoluciones de los Consejos Provinciales, ni de los Concejos Cantonales, en cuanto se opusieren a la Constitución o a las Leyes. Toda reclamación será conocida y resuelta por la Corte Suprema.*

7.3 ANEXO No. 03: CONSTITUCION DE 1967 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Título XI. Del régimen seccional

Artículo 237.- *El territorio del Ecuador es indivisible, y únicamente para el gobierno seccional se establecen provincias, cantones y parroquias.*

La ley determinará los requisitos para que las distintas circunscripciones territoriales adquieran sus calidades respectivas.

Las líneas demarcatorias de provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio. Son simples referencias que circunscriben la jurisdicción político administrativa, y podrán modificarse de acuerdo con la ley.

Artículo 238.- *En cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político, y en cada parroquia, un Teniente Político.*

Estas autoridades serán nombradas por el Presidente de la República y ejercerán sus funciones con arreglo a la ley.

Artículo 239.- *En cada provincia habrá un Consejo Provincial con sede en la respectiva capital y jurisdicción en toda ella; sus miembros serán elegidos por votación popular y directa. Estas entidades gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios. La ley determinará su estructura, integración y funcionamiento, y se encargará de dar eficaz aplicación a dicha autonomía y de propender al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial.*

El Prefecto Provincial elegido por votación popular y directa para el período que la ley determine, será la autoridad ejecutiva que, con sólo voto dirimente, presida el Consejo.

Artículo 240.- *Los Consejos Provinciales propenderán al progreso de las provincias y a su vinculación con los organismos centrales. Sus deberes y atribuciones se determinarán en la ley.*

Artículo 241.- *Cada Cantón constituye un Municipio. El Gobierno municipal está a cargo del Concejo, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa con arreglo a la ley.*

Para dirigir la gestión municipal habrá en los Concejos de las capitales de provincias un Alcalde, elegido por votación popular y directa, quien presidirá la Municipalidad con sólo voto dirimente.

Artículo 242.- *Los Municipios gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios.*

La ley se encargará de dar eficaz aplicación al principio de la autonomía, y propenderá al fortalecimiento y desarrollo de la vida municipal; determinará las atribuciones, deberes de los municipios, y dentro de las normas constitucionales podrá establecer distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada cantón.

Artículo 243.- *Junta Parroquial en cada parroquia rural habrá una Junta Parroquial, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa. Estas Juntas vigilarán los servicios públicos parroquiales, determinarán obras que interesen a la parroquia y controlarán los fondos destinados a las obras de su jurisdicción. Tales Juntas elegirán de su seno un presidente.*

Artículo 244.- *Pueden constituirse consorcios de estas entidades con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo; para promoción económico social, podrán asimismo establecerse entidades que, coordinadamente con el Plan General de Desarrollo, agrupen varias provincias.*

Artículo 245.- *La autonomía que esta Constitución garantiza a los Consejos Provinciales, a los Concejos Municipales y a las Juntas Parroquiales, tanto en lo económico como en lo administrativo, no obsta a su obligación de sujetarse al Plan General de Desarrollo.*

Artículo 246.- *Las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales serán atendidos respectivamente por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Concejo Municipal; para ello, los fondos públicos se distribuirán considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales.*

Anualmente, previo estudio realizado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, el Congreso Nacional distribuirá los fondos públicos según la norma establecida en el inciso anterior, y esta distribución se tomará en cuenta para elaborar el Presupuesto General del Estado.

En dicho Presupuesto se asignarán anualmente a la Municipalidad de Quito fondos suficientes para atender sus necesidades de Capital del Estado.

Esto, no obstante, para garantizar la autonomía económica de la provincia y respetando las actuales participaciones en favor de otras entidades, se establece las rentas básicas que al final de este Artículo se indican, sin perjuicio de las que tuviesen con arreglo a la ley. Ninguna ley posterior podrá privar total ni parcialmente de tales participaciones a las provincias, municipios o parroquias. Las rentas básicas antes mencionadas son:

1. El diez por ciento del impuesto a la renta en cada provincia, para su Consejo Provincial;

2. Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón, para su respectivo Concejo;

3. El impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales.

Si los recaudadores del Tesoro Nacional o las oficinas dependientes de éste cobrasen las rentas antes puntualizadas, las entregarán a las entidades correspondientes en un plazo que no excederá de treinta días.

Artículo 247.- *La facultad legislativa de los Consejos Provinciales y de las Municipalidades se manifiestan en ordenanzas. A la Corte Suprema de Justicia corresponde conocer y resolver cualquier reclamación que al respecto se presentare.*

7.4 ANEXO No. 04: CONSTITUCION DE 1978 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

TITULO V DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SECCIONAL

SECCION I

Reglas generales

Artículo 117*.- El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La ley determina los requisitos para tener tales calidades. Las demarcaciones de las provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.*

Artículo 118*.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la Descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.*

CONSTITUCION DE 1978 CODIFICADA EN 1984 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Título V. Del Régimen Administrativo y Seccional : Artículos 117 y 118: *Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la Descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.*

CONSTITUCION DE 1979 CODIFICADA EN 1984 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Sección III. Del régimen seccional autónomo: Artículo 148*: Mediante la Descentralización administrativa del Estado propende el desarrollo armónico de todo Su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las relativas circunscripciones territoriales; en tal virtud, El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependiente.*

CONSTITUCION DE 1979 CODIFICADA EN 1996 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Sección III. Del régimen seccional autónomo: *La desconcentración administrativa y territorial, propendiendo al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y cantonal. Podrán establecerse distintos régimen, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción, Ademas la entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser directa, oportuna, automática bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas sus rentas se incrementarán anualmente en la misma proporción que el presupuesto del Gobierno Central.*

CONSTITUCION DE 1978 CODIFICADA EN 1997 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

Título VI. Del régimen administrativo y seccional

Artículo 148: *Mediante la Descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales, es decir, El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes*

7.5 ANEXO No. 05: CONSTITUCION DE 1998 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

TÍTULO XI

DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 1

Del régimen administrativo y seccional

Artículo 224.- *El territorio del Ecuador es indivisible. Para. la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.*

Artículo 225.- *El Listado impulsará mediante la Descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.*

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Artículo 226.- *Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.*

En virtud de la Descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La Descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Capítulo 2

Del régimen seccional dependiente

Artículo 227.- *En las provincias habrá un gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia.*

Capítulo 3

De los gobiernos seccionales autónomos

Artículo 228.- *Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.*

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Artículo 229.- *Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.*

Artículo 230.- *Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, Descentralización administrativa y participación ciudadana.*

Artículo 231.- *Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.*

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.

La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.

***Artículo 232.-** Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:*

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.

2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.

3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.

4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.

1. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.

***Artículo 233.-** En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población; y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular.*

El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.

***Artículo 234.-** Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.*

El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

***Artículo 235.-** En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.*

***Artículo 236.-** La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.*

Artículo 237.- *La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.*

Capítulo 4

De los regímenes especiales

Artículo 238.- *Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambienté. La ley normará cada régimen especial.*

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes.

Artículo 239.- *La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.*

El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.

La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la, participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.

Artículo 240.- *En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden*

la soberanía nacional.

Artículo 241.- *La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.*

7.6 ANEXO No. 06: CONSTITUCION DE 2008 EN TEMAS DE DESCENTRALIZACION

TÍTULO V

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo primero

Principios generales

Artículo 238.- *Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Artículo 239.- *El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

Artículo 240.- *Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.*

Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Artículo 241.- *La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.*

Capítulo segundo

Organización del territorio

Artículo 242.- *El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.*

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Artículo 243.- *Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.*

Artículo 244.- *Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.*

Artículo 245.-*La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional. La Asamblea Nacional*

aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

***Artículo 246**.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.*

***Artículo 247.**- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.*

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

***Artículo 248.-** Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.*

***Artículo 249.**- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.*

***Artículo 250.**- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.*

Capítulo tercero

Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

***Artículo 251.**- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.*

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

***Artículo 252**.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejalas o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.*

***Artículo 253.**- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde.*

La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

***Artículo 254.**- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.*

***Artículo 255.**- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.*

***Artículo 256.**- Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.*

***Artículo 257.-** En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.*

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

***Artículo 258**.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.*

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.

Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría

técnica. Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán. Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

Artículo 259.- *Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.*

Capítulo cuarto

Régimen de competencias

Artículo 260.- *El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.*

Artículo 261.- *El Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre:*

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.

2. Las relaciones internacionales.

3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.

4. La planificación nacional.

5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.

6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.

8. El manejo de desastres naturales.

9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.

10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Artículo 262.- *Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:*

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.

2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.

3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.

5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

7. Fomentar las actividades productivas regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.

9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

***Artículo 263.**- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:*

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.

4. La gestión ambiental provincial.

5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

6. Fomentar la actividad agropecuaria.

7. Fomentar las actividades productivas provinciales.

8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

***Artículo 264.**- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

***Artículo 265**.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.*

***Artículo 266.**- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y*

regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

***Artículo 267.**- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:*

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones

***Artículo 268.-** La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.*

***Artículo 269.-** El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:*

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

Capítulo quinto

Recursos económicos

***Artículo 270.**- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.*

Artículo 271.- *Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado Central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.*

Artículo 272.- *La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:*

1. Tamaño y densidad de la población.

2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Artículo 273.- *Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.*

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 274.- *Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad,de acuerdo con la ley.*

7.7 ANEXO No. 07: PROPUESTA DE LA CONAIE.

Un momento de profunda esperanza para las grandes mayorías del país que luchamos por la construcción de una sociedad post-capitalista y post-colonial, una sociedad que promueva el "buen vivir" transmitido de generación en generación por nuestros antiguos taitas y mamas.
Una sociedad que recupere las enseñanzas de sus pueblos ancestrales y pueda vivir en armonía con nuestra Pacha Mama.

Elaborar una propuesta de nueva Constitución de la República del Ecuador desde nuestras experiencias y nuestras luchas, y en convergencia con las grandes mayorías de explotados y excluidos del país. Una propuesta para construir un nuevo Estado y una nueva sociedad desde los excluidos.

El presente documento es el resultado de un proceso de participación de las organizaciones de base filiales a la CONAIE en Costa, Sierra y Amazonía.

Los debates se organizaron alrededor de cuatro ejes temáticos: a. Carácter del Estado; b. Democracia y organismos de control; c. Modelo económico; d. Derechos y garantías de las nacionalidades y pueblos indígenas.

Cada eje incluyó varios subtemas. Así: en el carácter del Estado se discutió el Estado
Plurinacional; Descentralización, territorios y autonomías; justicia indígena; soberanía plurinacional e integración latinoamericana. En el segundo eje, Democracia y organismos de control se discutieron los subtemas relacionados con el carácter del régimen político; régimen electoral, representación indígena, contraloría social a autoridades electas y relación organizaciones - Estado. En el Eje económico se discutieron los temas relacionados con el ambiente, la naturaleza y los bienes naturales; caracterización del modelo económico; el régimen de propiedad; derechos económicos; economía comunitaria; el agro; seguridad y soberanía alimentaria. Y finalmente en el eje sobre derechos de los pueblos y nacionalidades se trabajó educación, salud, derechos colectivos, instituciones indígenas e interculturalidad.

Este proceso de diseño de propuestas y líneas argumentativas se apoyó en la sistematización de varios documentos trabajados por la CONAIE en distintos momentos, entre los que se destacan los siguientes: Propuesta de Constitución de 1997, Proyecto de ley de Nacionalidades de 2001, Propuesta de ley de Instituciones indígenas de 2006, Propuesta de la Ecuarunari para la Constituyente, Propuesta de la nacionalidad shuar para la Constituyente, Propuesta sobre gobiernos comunitarios (Pueblo Cayambi e Imbabura), Propuesta de las dirigencias de comunicación, mujeres y de jóvenes de la CONAIE (2007), Propuesta del bloque Pachakutik: diputados Patricio Miranda; Manuel Vargas y Raúl Ilaquiche, Propuesta de la DINEIB, Propuesta de la Fundación Pueblo Indio.
Este documento fue el insumo principal para la formulación de más de 350 artículos constitucionales que la CONAIE presentó al país, a la Asamblea Nacional Constituyente y al gobierno nacional el 22 de octubre de 2007, con una histórica marcha de más de 8.000 indígenas en la ciudad de Quito.

Las propuestas constitucionales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del
Ecuador (CONAIE), tienen cinco ejes fundamentales que se enmarcan dentro de la propuesta de Estado unitario, comunitario, equitativo, solidario, incluyente, con equidad de género, soberano y laico

Estado plurinacionalidad no implica solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la Constitución, sino un cambio en la estructura del Estado y del modelo económico, en el marco del reconocimiento de niveles importantes de autogobierno territorial y del manejo y protección de los recursos naturales, en el ejercicio de la autoridad sobre las instituciones que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud, en el reconocimiento de la pluralidad jurídica, en la oficialización de los idiomas indígenas y la construcción de una verdadera interculturalidad sin imposiciones.

El objetivo y los principios de la economía no debe ser la rentabilidad, sino el bienestar humano, el "vivir bien" el "sumak kawsay". La economía es solo una herramienta al servicio de la comunidad. El Estado debe recuperar su papel en el manejo indelegable de la economía y de las áreas estratégicas, en la soberanía imprescriptible sobre los principales recursos naturales en acuerdo con las comunidades rurales, y en su papel redistribuidor de la riqueza. Para lograrlo, es imprescindible poner límites precisos a la concentración de la propiedad, a los monopolios económicos privados y subordinarla estrictamente a su función social.

Ninguno de esos bienes públicos puede ser considerado una mercancía y su provisión debe asegurarse por el Estado, por las comunidades organizadas y por asociaciones cuyo objetivo no es el lucro.

2.- EL ESTADO PLURINACIONAL

Objetivo 1: Lograr la declaratoria del Estado Plurinacional

El Estado colonial, con su carácter excluyente, injusto y oligárquico, se prolongó durante la República. Por eso, para los pueblos y nacionalidades, inspirados en su resistencia de siglos a la imposición colonial, el Estado Plurinacional es, en primer lugar, un modelo de organización política para la descolonización de nuestras nacionalidades y pueblos y para hacer realidad el principio de un país con unidad en la diversidad. En el marco de la actual coyuntura política y económica de América Latina, es una propuesta destinada a recuperar y fortalecer el Estado y a la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular y superar el modelo económico neoliberal que lo ha privatizado, debilitado y utilizado para el beneficio de ínfimas minorías. Es una manera también de democratizar el Estado y recuperar el control social y comunitario sobre sus instituciones y políticas.

2.- EL ESTADO PLURINACIONAL

Objetivo 1: Lograr la declaratoria del Estado Plurinacional

El Estado Plurinacional no implica solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la Constitución. La plurinacionalidad fortalecerá al nuevo Estado, mediante la consolidación de la unidad en la diversidad, destruyendo de este modo el racismo y el regionalismo. La plurinacionalidad promueve la equidad social y política, la justicia económica, la interculturalidad de toda la sociedad, y el derecho de las nacionalidades y pueblos al control territorial y a su gobierno comunitario dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad.

Esto implica tres grandes dimensiones de la organización del Estado:

Tercero, el reconocimiento del autogobierno, expresado como gobierno comunitario, que no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, no indígenas y montubios. Implica reconocer un territorio no solo

para reproducirse físicamente sino para practicar una forma de vida, un modo de vivir en el mundo, una civilización. El Estado plurinacional garantiza la existencia de gobiernos territoriales comunitarios para el manejo y protección de la biodiversidad y sus recursos naturales, y de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud. El gobierno territorial comunitario es un poder social, una expresión de la soberanía de la sociedad que puede y debe controlar a la administración del Estado.

El gobierno territorial comunitario no implica "crear un Estado dentro de otro Estado" ni es un mecanismo para garantizar privilegios indebidos. El gobierno territorial comunitario como parte de un Estado unitario, reconoce la autoridad del Estado ecuatoriano que se reserva la competencia sobre varios de los principales ejes de la política del país (económica, militar, policial, de relaciones internacionales, entre otras).

La presente propuesta de gobierno comunitario de la CONAIE se enmarca en el diseño de un Estado unitario.

Objetivo 2: Precisar derechos, atribuciones y garantías de los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas dentro del territorio nacional y de su autogobierno.

Las innovaciones de la actual propuesta son las siguientes se eliminan juntas parroquiales, tenencias y jefaturas políticas en los territorios de pueblos y nacionalidades; se fijan las atribuciones de estos autogobiernos basados en el control territorial efectivo entre las cuales se incluyen la capacidad de decidir sobre el uso, manejo y conservación de todo su patrimonio natural y cultural. Esa decisión será vinculante y obligatoria en aplicación de los principios del consentimiento informado previo y de precaución frente a toda intervención que pudiera poner en riesgo dicho patrimonio.

El gobierno territorial comunitario de los pueblos y nacionalidades fue ya reconocido de forma limitada y vaga en la Constitución de 1998. La presente propuesta se inscribe en el marco de tres problemas políticos que deben abordarse para hacerla realmente viable y transformadora.

Uno: la relación con el resto de gobiernos locales
La relación del gobierno territorial comunitario con el resto de autonomías territoriales se puede resolver mediante el tratamiento de las competencias y atribuciones que ellas tienen. En la Constitución actual existe plena libertad para solicitar competencias de manera desordenada: la Descentralización es estrictamente voluntaria. La nueva propuesta de Constitución fija competencias y atribuciones obligatorias. El gobierno territorial comunitario tiene ciertas atribuciones específicas que derivan de las particularidades culturales de los pueblos indígenas: cultura, educación, salud, planificación del manejo de los espacios de vida (biodiversidad y patrimonio natural), resolución de conflictos internos, representación externa, reconocimiento jurídico de transacciones de bienes inmuebles y justicia comunitaria.

Dos: la diferencia con las autonomías enarboladas por la derecha política
Lo esencial es el respeto al principio básico de la equidad territorial. Las propuestas indígenas buscan ser incluyentes y no excluyentes. Se asientan en poblaciones y territorios empobrecidos y discriminados por el modelo económico y cultural dominante y busca por lo tanto fortalecer las posibilidades de manejo propio de esos territorios para evitar la sangría de sus recursos y la descapitalización de sus tierras. La propuesta de la

derecha quiere asentarse en grupos de elites de territorios enriquecidos que quieren reservarse el dominio exclusivo sobre las riquezas a costa de las regiones empobrecidas.

El autogobierno territorial tal como lo demandan los pueblos y nacionalidades deben respetar la equidad en la distribución de los recursos económicos (con fondos de compensación, por ejemplo) para evitar la profundización de las desigualdades regionales y sociales.
Tres: el modo de elección de las autoridades
Frente a la radical crisis de la democracia y de la representación, los pueblos y nacionalidades indígenas tienen una alternativa para lograr una efectiva soberanía social de los pueblos sobre el Estado. Como toda construcción humana, tiene sus fallas y dificultades. Pero es una alternativa con grandes virtudes y no puede ser descalificada porque no se ajusta a los mecanismos electorales convencionales que ahora se quieren imponer en todo el mundo. Los pueblos y nacionalidades tienen "usos y costumbres" para elegir a sus autoridades y esas autoridades deben ser consideradas legítimas representantes de esos pueblos y nacionalidades. De todas formas, los pueblos y nacionalidades no rechazan el sistema de elecciones universales y secretas, sino que pueden usarlo en combinación con sus propios mecanismos de nominación y remoción de sus autoridades

3.- MODELO ECONÓMICO

3.1. Principios generales

Objetivo 1: Desmontar el modelo económico neoliberal y reemplazarlo por un modelo de economía soberano, ecológico, planificado, equitativo, solidario, propiciador de la igualdad, recíproco, intercultural, participativo, comunitario y social, pensando en las generaciones futuras.

La economía debe estar basada en principios ancestrales como el "sumak kawsay" que propone el buen vivir, en el principio de reciprocidad fomentado por las comunidades en prácticas como la minga, el randy randy, el cambia mano o maki mañachi. Principios que cuestionan radicalmente la acumulación económica como fin de la economía. PAG 12

3.2. El papel del Estado

Objetivo 1: El Estado deberá organizar, planificar y evaluar los impactos de las políticas económicas. Para ello debe constituirse un poderoso Consejo Nacional de Planificación. Se debe fortalecer el control y la participación social sobre ese mismo Estado para garantizar el respeto a las necesidades de la comunidad. En este marco debe definirse una propuesta de desarrollo con identidad.

El Estado debe construir un modelo de desarrollo con identidad que recupere y reconozca las prácticas comunitarias ancestrales de relación entre los seres humanos y la naturaleza. Un modelo diferente: padre y madre. La planificación, control y regulación permanente del desarrollo de la economía son criterios que rigen la vida del Estado ecuatoriano. La contraparte en la regulación de la economía es la sociedad, que debe organizarse a través de diversos mecanismos para ejercer control social sobre las políticas económicas.

Es necesario construir de manera participativa políticas de Estado a mediano y largo plazo que determinen la administración del mismo, superar prácticas clientelares y la improvisación. En este marco se debe elaborar el Presupuesto General del Estado de los períodos presidenciales. La participación de la sociedad, de los gobiernos locales, seccionales es fundamental en este proceso. El Estado debe garantizar partidas

presupuestarias para todas las Instituciones propias de los pueblos y nacionalidades. El seguimiento y evaluación de la ejecución tanto de las políticas de Estado como del Presupuesto General la harán los gobiernos locales, los autogobiernos territoriales indígenas y la sociedad civil.

Múltiples son los ámbitos en los que la población debe involucrarse para que la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas económicas sean una práctica efectivamente democrática, entre otras mencionamos las siguientes:
- la administración y co-administración de los espacios de vida (recursos naturales) en las respectivas jurisdicciones;
- el manejo, cuidado y administración de recursos económicos y naturales.

4.- DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES
Objetivo 1: Profundizar y defender los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.

d) El Estado garantizará la Constitución de gobiernos propios en los territorios de las nacionalidades y pueblos, la promoción y aplicación de los derechos colectivos.

g) El Estado garantizará y respetará el derecho de autodeterminación de los pueblos libres de contacto a permanecer en aislamiento voluntario como un derecho humano fundamental e inalienable, por lo tanto garantizará la soberanía y no intervención del Estado, ONG, empresas nacionales, internacionales, mixtas o de individuos extraños en el territorio donde ellos habitan, y, se prohíbe el desplazamiento o traslado de estos pueblos de sus territorios de origen en el que milenariamente se encuentran asentados. Es obligación del Estado respetar el derecho a la vida y a la supervivencia de los Pueblos libres de contacto.

h) En los territorios de los pueblos indígenas debe regir el principio del consentimiento informado previo sobre planes y programas de prospección y explotación de los recursos renovables y no renovables que se hallen en sus tierras y territorios, y tendrán la capacidad de vetarlos cuando los afecten ambiental y culturalmente. De ser aprobados estos planes y programas, los pueblos involucrados deberán participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causaren

7.8 ANEXO No. 08: PROPUESTA DE CONESUP.

TÍTULO XI

DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA

Capítulo 1

De la organización administrativa

Artículo 296

Para promover el desarrollo equilibrado, equitativo y armónico del país y hacer efectiva la Descentralización territorial del poder, facilitar la administración pública, asegurar la participación, representación, control democrático y la efectiva rendición de cuentas, el territorio ecuatoriano se organiza en parroquias, cantones, provincias y regiones autónomas.

Artículo 297

1. Manteniendo la indisoluble unidad nacional, la administración pública se organizará de manera desconcentrada, descentralizada y autónoma de acuerdo con los principios de solidaridad y eficiencia.

2. La administración central transferirá progresivamente a las administraciones autónomas aquellas competencias que por su naturaleza sean susceptibles de tal transferencia o delegación. En ningún caso serán transferibles la defensa nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo, la explotación de los recursos naturales no renovables y aquellas que la Constitución y convenios internacionales excluyan.

Capítulo 2

De las administraciones autónomas

Sección primera

De las juntas parroquiales

Artículo 298

En cada parroquia habrá una junta parroquial como órgano autónomo de gestión, de elección popular. Su integración y atribuciones constarán en la Ley; ejercerá sus funciones por un período de cinco años. Su presidente representará a la Junta.

Artículo 299

A la Junta Parroquial le compete:

1. Integrar el cabildo ampliado del municipio del que forme parte;

2. Designar representantes de las juntas parroquiales rurales, para que Integren el concejo municipal y el consejo provincial respectivo, en los términos que la ley disponga;

3. Intervenir en el proceso de designación de los jueces de paz;

4. Controlar la ejecución de las obras y la calidad de los servicios municipales
en el respectivo territorio;

5. Asumir las competencias que la administración central o las administraciones autónomas les deleguen;

6. Convocar a la Asamblea Parroquial de conformidad con la ley; y,

7. Las demás que se le atribuyan por ley u ordenanza.

Sección segunda

Disposiciones comunes a los cantones, provincias y regiones

Artículo 300

1. El gobierno de las administraciones autónomas corresponderá a los concejos municipales, consejos provinciales, distritos metropolitanos y en su caso a los consejos regionales.

2. Para el cumplimiento de sus responsabilidades, en uso de su facultad normativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

3. Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los concejos municipales y consejos provincia-les, tomando en consideración su diversidad social, económica y poblacional.

4. La administración y gobierno de las regiones autónomas se regulará de acuerdo con su respectivo estatuto.

Artículo 301

1. Los cantones, provincias y regiones, generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado de acuerdo con lo previsto en esta Constitución.

2. Su gestión se basará en la aplicación de los principios de autonomía, eficiencia, participación ciudadana, solidaridad y Descentralización administrativa.

3. Los consejos provinciales, concejos municipales y consejos regionales procurarán transferir o delegar competencias de manera subsidiaria, de conformidad con lo que establezca la ley.

Artículo 302

1. Los recursos que correspondan a los cantones, provincias y regiones dentro del Presupuesto General del Estado, que en ningún caso podrán ser menores al 25% de los ingresos corrientes totales del mismo, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación de dichos recursos se hará en base a las necesidades básicas insatisfechas, su número de habitantes, capacidad productiva, contributiva y extensión territorial.

2. La entrega de recursos a los organismos de las administraciones autónomas deberá ser directa y sin dilaciones. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.

Artículo 303

1. Los recursos para el funcionamiento del gobierno municipal y provincial estarán con-formados por:

1.1. Los tributos propios creados mediante ordenanza;

1.2. Las donaciones e ingresos de origen privado que recibieren conforme a la ley;

1.3. Las transferencias y participaciones que les correspondan en virtud de esta Constitución. Se prohíben las asignaciones no contempladas en el Presupuesto General del Estado, excepto en los casos de catástrofes.

1.4. Las operaciones de crédito que se contraten de conformidad con la ley;

1.5. Las donaciones de la cooperación internacional; y,

1.6. Los que reciban en virtud de la transferencia de competencias adicionales por parte de la Administración Central.

2. Las administraciones autónomas invertirán sus recursos de manera planificada y equitativa en zonas urbanas y rurales.

3. La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las administraciones autónomas.

Artículo 304

Le corresponderá al Estado todas aquellas competencias que no estén expresamente atribuidas por la Constitución o la ley a las administraciones autónomas.

Sección tercera

De los gobiernos municipales

Artículo 305

1. Cada cantón constituirá un municipio, su gobierno estará a cargo de un concejo municipal presidido por el Alcalde. El concejo contará con concejales de elección popular y con un delegado de las juntas parroquiales rurales, de conformidad con la ley.

2. El alcalde será el representante legal y la máxima autoridad administrativa del municipio. Se elegirá por votación popular y desempeñará sus funciones durante cinco años.

Artículo 306

La ley determinará las competencias de los municipios para la consecución de sus fines. En todo caso, deberán ejercer competencias en las siguientes materias:

a. La aprobación de su organización interna y su presupuesto;

b. La administración de sus bienes y rentas;

c. La organización y regulación del urbanismo, tránsito y transporte terrestre interno, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades del cantón;

d. El cuerpo de bomberos; y,

e. La conformación de consejos cantonales de la niñez y adolescencia;

Artículo 307

1. Ejercerán también competencias directamente o en colaboración con otras administraciones en las siguientes materias:

1.1. La planificación y ordenamiento territorial;

1.2. La administración de los terminales aeroportuarios civiles, sin afectar la seguridad integral;

1.3. La prevención y promoción de la salud;

1.4. El saneamiento ambiental, control y prevención de la contaminación;

1.5. La gestión administrativa y de la infraestructura educativa a nivel básico, así como los programas de beneficio de educandos;

1.6. La seguridad ciudadana;

1.7. La ejecución de proyectos, obras y programas en su jurisdicción en función de las competencias que tenga o recibiere por parte de la Administración Central, de conformidad con las disposiciones de esta Constitución; y,

1.8. La promoción del desarrollo socioeconómico cantonal y ejecución de los planes y programas correspondientes;

2. La ley, aparte de las competencias señaladas, podrá encomendar a los municipios competencias adicionales.

Artículo 308

1. El cabildo ampliado será el órgano de participación democrática de la población del cantón. Además del concejo municipal, estará integrado por los representantes de las juntas parroquiales y los representantes de la sociedad, según lo determine la ley.

2. El cabildo ampliado se reunirá semestralmente para elaborar y aprobar el presupuesto participativo, conocer el informe de labores del alcalde y aprobarlo o improbarlo según los indicadores de gestión; y participará en la planificación general del cantón.

Sección cuarta

De los gobiernos provinciales

Artículo 309

1. Cada provincia constituirá una administración provincial. Su gobierno estará a cargo de un consejo provincial con sede en su capital. La ley determinará la forma de elección de los miembros de los consejos provinciales.

2. Cada concejo cantonal designará uno o varios delegados permanentes al Consejo Provincial; la ley tomará en cuenta criterios poblacionales.

3. El prefecto provincial será elegido por votación popular y permanecerá en funciones durante cinco años. Presidirá el consejo, será la máxima autoridad de la administración provincial y su representante legal.

Artículo 310

La ley fijará las competencias de los consejos provinciales para la consecución de sus fines. En todo caso, los gobiernos provinciales tienen a su cargo competencias a nivel provincial sobre las siguientes materias:

1. Vialidad

2. Medio ambiente

3. Riego y manejo de las cuencas hidrográficas en su jurisdicción

Artículo 311

1. Ejercen también competencias directamente o en colaboración con otras administraciones en las siguientes materias:

1.1. Turismo;

1.2. Agricultura

1.3. Puertos fluviales y lacustres

1.4. Cultura y deporte

1.5. Construcción de infraestructura para la satisfacción de necesidades básicas de la población

2. Los consejos provinciales ejecutarán obras preferentemente en áreas rurales.

Sección quinta

De las regiones autónomas

Artículo 312

1. Podrán constituirse en regiones autónomas:

1.1 Dos o más provincias colindantes;

1.2 Una provincia con más de un millón de habitantes.

2. La administración, recursos y competencias de las provincias que conformen una región serán asumidos por ésta al momento de su Constitución.

Artículo 313

Para la creación de regiones autónomas será necesaria la decisión del o los gobiernos provinciales respectivos ratificada mediante consulta popular. El o los gobiernos de las provincias elaborarán un estatuto que estará sujeto a lo establecido en la Constitución y la ley orgánica que se expida para el efecto. Dicho estatuto será enviado al Congreso Nacional para su sanción inmediata como ley, contando para el efecto con el dictamen de la Corte Constitucional.

Artículo 314

1. El gobierno regional será ejercido por un consejo regional, regulado de conformidad con su propio estatuto. Para la conformación de dicho consejo regional se deberá contar con representantes de los gobiernos municipales.

2. Estará dirigido por un gobernador elegido mediante votación popular, que ejercerá sus funciones por un período de cinco años y será su representante legal.

Artículo 315

Corresponderá a los gobiernos regionales dictar normas de alcance regional, que no contravengan a las leyes y reglamentos nacionales; y, la ejecución de esa normativa en las siguientes materias:

a. Ordenación del territorio;

b. Turismo;

c. Agricultura;

d. Cultura;

e. Ambiente, sin que las regiones puedan establecer parámetros menos estrictos que las normas nacionales;

f. Administración de centros de salud de primer y segundo nivel;

g. Administración de puertos marinos, fluviales y lacustres;

h. Sanidad e higiene;

i. Patrimonio cultural de interés regional;

j. Vías de transporte en el ámbito regional;

k. Aguas minerales y termales;

l. Pesca en aguas interiores;

m. Todas aquellas que se le transfieran por ley orgánica.

Artículo 316

Corresponderá a los gobiernos autónomos de manera concurrente con la administración central, de acuerdo con lo previsto en la ley, las funciones administrativas y reglamentarias en lo siguiente:

1. Salud pública;

2. Educación hasta el bachillerato;

3. Vivienda;

4. Bienestar social;

5. Seguridad ciudadana;

6. Aquellas previstas mediante ley orgánica.

Artículo 317

1. Los recursos para el funcionamiento de las regiones autónomas estarán conforma-dos por:

1.1. Los tributos propios creados mediante ordenanza conforme a la ley;

1.2. Las donaciones e ingresos de origen privado que recibieren de conformidad con la ley;

1.3. Las asignaciones y participaciones que les correspondan en virtud de esta Constitución. Se prohíben las asignaciones no contempladas en el Presupuesto General del Estado, excepto en los casos de catástrofes;

1.4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias adicionales por parte de la Administración Central;

1.5. Los tributos estatales cedidos mediante ley;

1.6. La participación en tributos estatales o recargos sobre los mismos, de acuerdo con lo previsto en una ley orgánica.

2. La ley establecerá un fondo de compensación ínter territorial que asegure un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos y promueva la solidaridad entre regiones y asegure un desarrollo equitativo del territorio nacional.

Sección sexta

De los distritos metropolitanos

Artículo 318

Se conformarán distritos metropolitanos los cantones que superen el millón de habitantes o dos o más cantones limítrofes que cumplan este requisito poblacional. Establecerán regímenes municipales especiales, basados en consideraciones demográficas y de eficiencia administrativa.

Sección séptima

De las mancomunidades

Artículo 319

1. Los gobiernos autónomos podrán suscribir entre ellos convenios de mancomunidad para la gestión y ejecución de planes, programas y proyectos concretos que propicien el desarrollo económico, social o el manejo sustentable de los recursos naturales en sus respectivos territorios.

2. El Estado reconoce a las mancomunidades como un modelo de gestión. En ningún caso se asimilarán a gobiernos autónomos.

Sección octava

De la amazonía

Artículo 320

En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.

Capítulo 3

Del distrito especial de galápagos

Artículo 321

1. La Provincia de Galápagos, tendrá la categoría de Distrito Especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado, de conformidad con lo que la ley determine.

2. Su administración estará a cargo de un consejo cuya integración se regulará por ley, sustituirá al Consejo Provincial. Deberá incluir en todo caso un representante residente del Presidente de la República, de las organizaciones que determine la ley y a los alcaldes de los municipios del Archipiélago.

Artículo 322

1. Para la protección del Distrito Especial de Galápagos, se podrán limitar los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. La ley normará las condiciones específicas de este régimen especial. Los municipios del Archipiélago se sujetarán obligatoriamente a los esquemas de ordenamiento territorial determinados por el consejo administrador.

2. Por las características especiales de este distrito, y tomando en cuenta las limitaciones a las que los residentes del Archipiélago deberán someterse en el desarrollo de actividades económicas, serán compensados mediante el acceso preferente a los recursos naturales y las actividades ambientalmente sustentables que se deriven del aprovechamiento de estos y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar.

Capítulo 4

De las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas

Artículo 323

1. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

2. La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y comunales serán reguladas por la ley.

Capítulo 5

Del régimen desconcentrado.

Artículo 324

1. El Gobierno Central designará en las regiones autónomas, provincias y cantones, las autoridades que deban ejercer en ellos las competencias y facultades que, de acuerdo con esta Constitución y la ley, le son reservadas.

2. Estas autoridades serán investidas de las mismas atribuciones de las que están los Secretarios de Estado o las autoridades del gobierno central a quienes representan, para decidir y resolver, en sus respectivas provincias,

cantones y parroquias los asuntos de su competencia. El Gobierno Central ejercerá el más severo control del cumplimiento de sus deberes.

Artículo 325

A los solos efectos de información y colaboración entre la administración central y las administraciones autónomas, se constituirá en cada provincia y en cada región autónoma, un comité de coordinación integrado paritariamente por delegados de ambas administraciones y presidido en las provincias por el prefecto y en las regiones por el gobernador regional.

Artículo 326

Se constituirá un gabinete territorial presidido por el Presidente de la República y con-formado por los prefectos provinciales y gobernadores regionales en su caso, para la coordinación entre provincias y regiones con la administración central.

7.9 ANEXO No. 09: PROPUESTA DE CONCOPE.

3. ENFOQUE DE LA REFORMA DEL ESTADO

-Promover la reforma del modelo de Estado implica asumir un proceso de transición política, administrativa, fiscal y social, que nos permita avanzar hacia un modelo eficiente y equitativo.

-El pilar de esa transición debe ser un acuerdo nacional sobre la Reforma del Estado, la Descentralización y la redistribución territorial del poder, es decir avanzar mediante la Descentralización hacia la autonomía política, administrativa y fiscal. Lo anterior supone el establecimiento de competencias por niveles de gobierno de aplicación obligatoria y general, así como la generación de un Plan Nacional, que instituya los incentivos para la construcción de entidades regionales, sobre la base de procesos de mancomunidad provincial.

-El nivel intermedio de gobierno será, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el que asuma las competencias, funciones y recursos que actualmente tienen los Ministerios, Unidades Ejecutoras, Programas, Organismos de Desarrollo Regional y las Gobernaciones, las mismas que pasan a formar parte de su estructura.

Ejes para la implementación de la propuesta

La reforma del modelo de Estado requiere de la utilización de mecanismos eficientes que posibiliten dichos procesos. Proponemos como indispensable la implementación de:

-La reforma del Estado sustentada sobre la base del fortalecimiento del gobierno central, en su capacidad de formulador y rector de las políticas nacionales; del nivel intermedio como formulador y rector de políticas territoriales; del nivel cantonal como responsable de la provisión de servicios básicos y del nivel parroquial como instancia de participación y control ciudadano.

-La reforma territorial, sobre la base de un nuevo ordenamiento del territorio que, respetando la división política del Estado, los procesos históricos, culturales, sociales, económicos, ambientales y políticos, estimule la asociatividad territorial, la conformación de mancomunidades y distritos metropolitanos.

-La reforma fiscal que permita terminar con la discrecionalidad de las preasignaciones, construyendo un pacto fiscal nacional y territorial, sobre la base de un acuerdo que involucre la activa participación de actores nacionales, territoriales, institucionales, sociales, considerando mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Establecer tributos nacionales y territoriales, así como, mecanismos de coparticipación. Definir mecanismos de transferencia automática de rentas para los gobiernos seccionales y sus programas de inversión.

-La reforma política, orientada a establecer una mejor representación ciudadana en las instituciones de elección popular, con elección de diputados y representantes de gobiernos seccionales por distritos electorales. Los partidos y movimientos políticos deberán contar con una base electoral territorial, promover la formación de cuadros y la alternabilidad de sus autoridades y representantes.

-La reforma social que incorpore el enfoque de derechos, en procura de la provisión de servicios con cobertura universal y de calidad.

Sobre un nuevo modelo de gestión del Estado

-Es urgente instaurar un nuevo régimen territorial equitativo y participativo; romper con la dualidad entre los regímenes seccionales dependiente y autónomo; constituir gobiernos intermedios que permitan el desarrollo provincial y fortalecer los niveles de gobierno nacional, provincial, cantonal y parroquial.

-Es imperativo romper con el esquema de transferencia de competencias discrecional y voluntario, sustituyéndolo por un sistema predecible, obligatorio y de aplicación general en los territorios.

- Esta propuesta implica generar un nuevo modelo que priorice lo territorial sobre lo sectorial, la autonomía sobre la dependencia, la representación sobre la delegación, la diversidad sobre la homogeneidad. Un esfuerzo como el planteado supone la reestructuración administrativa, política y fiscal de la totalidad del Estado y no de sus instituciones de manera aislada.

- La conformación de mancomunidades será un proceso construido sobre la base de procesos de articulación y/o complementariedad social, política, cultural, histórica y económica y de acuerdos entre los actores provinciales.

-Las competencias legislativas, jurisdiccionales, fiscales y de control serán concurrentes entre el nivel nacional y subnacional.

- El Poder Ejecutivo Nacional está representado por el Presidente de la República; el gobierno intermedio, por el Gobernador elegido; el ejecutivo municipal, por el Alcalde; y el ejecutivo parroquial por el Presidente de la Junta Parroquial.

- El Poder Jurisdiccional es autónomo con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo; su reestructuración deberá permitir el establecimiento de cuatro niveles: Nacional, Provincial, Cantonal y Parroquial, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Las estructuras jurisdiccionales instituyen mecanismos que eliminan la injerencia política en su designación.

- Establecer con claridad los mecanismos de la cooptación, respetando la actual estructura del Sistema Jurisdiccional en cada uno de los niveles.

- Compatibilizar el sistema jurisdiccional con los mecanismos de justicia indígena.

- Establecer sistemas prejudiciales de mediación de los conflictos sociales e interpersonales, bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales y parroquiales, al igual que la gestión de las comisarías de la mujer, el niño, la familia, construcciones y servicios.

- Instaurar el manejo regional-provincial de los juzgados de caminos, agua, tierra, bosques y minería.

4. ESTRUCTURA DEL ESTADO

Para reformar el modelo de Estado se requiere superar las visiones que han imperado los últimos años, las cuales han desarticulado la planificación y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Nivel Nacional

- El gobierno nacional desarrollará su actividad a través del ejercicio de las materias y competencias que le son exclusivas y ejercerá rectoría en todos los ámbitos. Los ministerios transferirán sus competencias hacia los gobiernos intermedios y cantonales, con los correspondientes recursos y establecerán mecanismos que incentiven la Constitución de mancomunidades.

- El ejecutivo nacional lo preside el Presidente de la República, como Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Será su responsabilidad fundamental velar por la vigencia de la democracia, el desarrollo y la unidad nacional.

- El Presidente de la República es el Jefe de Gobierno y de Estado. Cuenta con un Consejo de Estado y tres órganos de asesoría y gestión: un gabinete sectorial, un gabinete territorial y un gabinete ampliado.

El Consejo de Estado

- Es el órgano superior de consulta del Estado. Será de su responsabilidad recomendar y articular políticas nacionales en asuntos de especial trascendencia y propiciar la coordinación y armonía entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

- Lo preside el Presidente de la República y estará conformado por el Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Minis-tro de Gobierno.

El Gabinete Sectorial

- *Estará conformado por todos los Ministros de Estado y por los funcionarios que tuvieren dicho rango. Será de su responsabilidad la formulación de políticas sectoriales nacionales y su rectoría.*

El Gabinete Territorial

- *Estará conformado por los Gobernadores elegidos. Será de su responsabilidad la coordinación para la ejecución de las políticas sectoriales en cada circunscripción provincial.*
- *El Presidente de la República preside los gabinetes y en su ausencia el Vicepresidente.*

El Gabinete Ampliado

- *Integrado por los miembros de los dos gabinetes. Articulará las políticas sectoriales nacionales con las políticas territoriales provinciales.*

La Secretaría Nacional de Planificación

- *Deberá coordinar el Sistema Nacional de Planificación Descentralizada, articulando a los entes del gobierno central, regional-provincial, cantonal y parroquial.*

El Parlamento Nacional

- *La Función Legislativa Nacional la ejercerá el Parla-mento Nacional.*
- *Se constituirá por una Cámara de Diputados y una Cámara de Representantes.*
- *Los diputados y representantes serán elegidos en la segunda vuelta electoral.*
- *Los organismos seccionales pueden presentar proyectos de ley, que obligatoriamente deberán ser tratados por el Parlamento Nacional.*
- *Con el fin de propiciar la relación del Poder Legislativo con la gestión territorial, los Gobernadores elegidos y los Alcaldes tendrán un representante en la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional Autó-nomo del Parlamento.*
- *La Constitución deberá contemplar en forma absolutamente precisa las causales y el procedimiento que permita al Presidente de la República disolver el Congreso Nacional por una sola vez.*
- *La Constitución deberá contemplar en forma absolutamente precisa las causales y el procedimiento que permita declarar vacante el cargo de Presidente de la República, así como los procedimientos para la revocatoria del mandato presidencial.*

La Cámara de Diputados

- *Sus representantes serán electos por provincias, proporcionalmente a la población.*
- *Tratará en primera discusión los proyectos de ley y ejercerá la labor fiscalizadora, a excepción del juicio político al Presidente, que debe ser aprobado por el pleno de las dos Cámaras.*

La Cámara de Representantes

- *Sus miembros son electos nacionalmente, aprobará en segunda y definitiva instancia los proyectos de ley.*
- *El Parlamento Nacional actuará de forma conjunta para:*
- *Fiscalización del Ejecutivo*
- *Aprobación del Presupuesto General del Estado*
- *Aprobación de Convenios Internacionales*
- *Revocatoria del Mandato del Presidente de la Re-pública*

Nivel Intermedio de Gobierno

- *El Gobierno Intermedio tendrá como ámbito de acción el territorio provincial o metropolitano. Su actuación tiene jurisdicción en todo el territorio, tanto en los sectores urbanos como rurales.*
- *Los gobiernos intermedios son entidades con autonomía política, administrativa, legislativa, fiscal y personalidad jurídica.*

- *La instalación del gobierno intermedio implica la transferencia obligatoria y automática de las competencias, atribuciones, funciones y recursos de las delegaciones ministeriales, unidades ejecutoras, programas, Organismos de Desarrollo Regional, gobernaciones y demás instancias del régimen dependiente.*

El Ejecutivo del Nivel Intermedio de Gobierno

- *Lo encabeza el Gobernador elegido, quien preside los Gabinetes Sectorial, Territorial y Ampliado, y establece relaciones directas de coordinación con el Ejecutivo Nacional.*
- *Rendirá, anual y públicamente, cuentas de su gestión ante la Cámara de Representantes del nivel intermedio de gobierno.*

El Gabinete Sectorial

- *Estará conformado por los Secretarios Sectoriales, designados por el Gobernador, quienes están obligados a establecer niveles de coordinación con los ministros del ramo y los gobiernos locales.*

El Gabinete Territorial

- *Estará conformado por los alcaldes y los representantes de las juntas parroquiales del territorio de cada cantón, los cuales deberán participar de manera obligatoria en sus reuniones.*
- *Una de las funciones del gabinete será la transferencia de competencias y recursos del gobierno intermedio de gobierno a los municipios.*
- *Deberá discutir y aprobar la transferencia de recursos del gobierno intermedio a los municipios por la coparticipación de impuestos nacionales, así como de los impuestos provinciales.*
- *Revisará el presupuesto y lo pondrá a consideración de la Cámara de Representantes del nivel intermedio de gobierno.*
- *Deberá convocar a la realización del Gabinete Ampliado con la presencia de los miembros de los dos gabinetes establecidos.*

La Cámara de Representantes

- *En cada provincia la función legislativa la ejercerá la Cámara de Representantes del nivel intermedio de gobierno, conformada por representantes elegidos mediante el sistema de distritos electorales, que garanticen una representación territorial equitativa.*
- *Los distritos metropolitanos pueden convertirse en gobiernos intermedios cumpliendo con las formalidades de ley.*
- *La Cámara del nivel intermedio de gobierno tendrá las siguientes funciones:*
- *Emitir el estatuto de funcionamiento territorial y demás normativas pertinentes referidas a la estructura, integración, recursos y atribuciones del nivel intermedio de gobierno. El estatuto deberá ser ratificado mediante plebiscito en su jurisdicción.*
- *Aprobar anualmente, mediante ley, el Presupuesto Territorial.*
- *Legislar sobre las competencias territoriales y las responsabilidades y recursos que se atribuyen a cada nivel de gobierno.*
- *Fiscalizar la acción del ejecutivo.*
- *Se establece la cláusula residual, mediante la cual, lo no previsto ni legislado le corresponde a la Cámara de Representantes del nivel intermedio de gobierno.*
- *Las demás que establezcan la Constitución y la ley.*

Nivel Cantonal

- *En cada uno de los cantones habrá un Alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, que será el responsable de la administración cantonal y la coordinación con los niveles provinciales y regionales.*

- *La capacidad legislativa en cada cantón la ejercerá el Concejo Cantonal, compuesto por representantes elegidos por votación, mediante un sistema de distritos electorales que garantice una representación territorial equitativa.*
- *El gobierno municipal mantiene su rol de máxima instancia del nivel cantonal, llevará adelante la gestión descentralizada como responsable de la promoción y ejecución de políticas y servicios. Su actuación será ejercida en los sectores urbanos y rurales.*

Nivel Parroquial

- *En cada parroquia se establecerá una Junta Parroquial que tendrá un Presidente elegido por votación popular. A la Junta le corresponderá la función de promover la participación social, la sistematización y agregación de las demandas y la concreción de mecanismos de veeduría ciudadana y rendición de cuentas.*

5. REASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO

- *Las competencias de responsabilidad del Estado deben operar como un sistema integral y sistémico, que articule los niveles parroquial, cantonal, intermedio y nacional, en todos los ámbitos del quehacer democrático y social, para lo cual se requiere una gestión solidaria y subsidiaria.*
- *Las competencias que no son exclusivas del gobierno central, se transferirán de forma obligatoria e inmediata a los gobiernos intermedios, para ello se implementarán planes específicos de transferencia y fortalecimiento institucional.*

Sistema competencial

Nivel Central

- *Serán competencias exclusivas la defensa y seguridad nacional, política exterior, relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado, políticas sectoriales nacionales, gestión de endeudamiento externo y las que se establezcan a través de convenios internacionales.*
- *De manera exclusiva también las instancias ministeriales dependientes del ejecutivo nacional, asumirán la formulación de políticas y de rectoría en todas las competencias necesarias para el bienestar y desarrollo territorial.*

Nivel Intermedio de Gobierno

- *El Ejecutivo Regional asume la ejecución descentralizada de las competencias, funciones, responsabilidades y recursos de los Ministerios, unidades ejecutoras, programas nacionales, Organismos de Desarrollo Regional y Gobernaciones. Se acordarán planes de transferencia y fortalecimiento institucional.*
- *El Estatuto Territorial definirá de manera clara y precisa las competencias y funciones asumidas en cada nivel de gobierno. Luego de ser aprobado en plebiscito provincial, operará la transferencia de forma automática y obligatoria.*
- *Ejecutará obras que superen el ámbito cantonal y que sean de interés provincial.*

Nivel Cantonal

- *El Ejecutivo Cantonal asume las competencias de su nivel en los sectores urbanos y rurales.*
- *Las competencias concurrentes de salud, educación, vivienda, bienestar social y trabajo serán asumidas subsidiariamente por el nivel intermedio, hasta que se acuerde la transferencia al nivel en el cual deben operarse.*
- *Serán competencias exclusivas de aplicación general y obligatoria de las municipalidades, la dotación de agua potable, alcantarillado, tratamiento de residuos sólidos, equipamiento comunitario, la gestión del transporte urbano e interparroquial, pudiendo potenciar su acción en estos ámbitos sobre la base de mancomunidades.*

Nivel Parroquial

Al nivel parroquial le corresponde la responsabilidad sobre los procesos de participación social, organización de la demanda y la concreción de mecanismos de veeduría ciudadana.

6. REFORMA FISCAL

Estructura de recursos

Los gobiernos intermedios, municipales y parroquiales, contarán con los siguientes recursos:

- *Propios: Es necesario impulsar la generación de una nueva base tributaria y la actualización de la normativa vigente, propiciando un mejoramiento de los mecanismos de recaudación y el fortalecimiento de la capacidad para crear ingresos propios en ámbitos alternativos. Se requiere ampliar la Ley del 15%, y el cumplimiento de Fondepro y del Fodesec.*
- *Transferencias: desde el gobierno central y asignados a los gobiernos intermedios, municipales y parroquiales.*

Distribución por niveles de gobierno

- *Los ejecutivos del nivel intermedio de gobierno contarán para su gestión con los recursos destinados actualmente a los ministerios en cada una de las áreas respectivas, así como de los destinados a los Organismos de Desarrollo Regional y recursos generados en la distribución complementaria del Presu-puesto del Estado. Así mismo, se establecerán mecanismos de recaudación local y de coparticipación de los impuestos nacionales IVA, ICE, Impuesto a la renta, estableciendo mecanismos de compensación y solidaridad territorial.*
- *El gobierno del nivel intermedio tendrá la facultad de establecer impuestos, tasas y contribuciones para financiar la ejecución de planes, programas y proyectos, previa consulta a la población.*
- *Las municipalidades sustentarán su gestión en la generación y recaudación obligatoria de recursos propios actualmente en vigencia y los recursos provenientes de fondos estatales.*
- *Las Juntas Parroquiales contarán con recursos provenientes del presupuesto estatal y los recursos destinados actualmente a las Tenencias Políticas.*
- *El impuesto a la renta será un tributo territorial, que permitirá constituir un fondo nacional destinado a financiar los programas de equidad territorial e interterritorial.*

Adicionalmente se proponen las siguientes medidas referidas al manejo financiero:

- *Crear incentivos financieros y no financieros para promover la asociatividad y mancomunidad de territorios: entre provincias, cantones o parroquias.*
- *Eliminación de la discrecionalidad del gasto presupuestario en cualquiera de los niveles de gobierno. Asignación por resultados.*
- *Cobro de rentas por explotación de recursos naturales: mineros, petrolíferos, hídricos, energía.*

7.10 ANEXO No. 10: PROPUESTA DE AME.

3.-REPRESENTACIÓN POLÍTICA

DISTRITALIZACION ELECTORAL

Circunscripción electoral es la circunscripción geográfica o unidad territorial previamente determinada, donde los ciudadanos y las ciudadanas con capacidad para ejercer el derecho al sufragio depositan sus votos, los que, sirven de base para la repartición de los escaños en disputa, entre los candidatos de las organizaciones políticas, que se efectúa en forma independiente de otras circunscripciones electorales.

Las circunscripciones electorales se dividen, en principio, en dos tipos: circunscripciones uninominales y plurinominales.

Son circunscripciones uninominales, aquellas circunscripciones electorales donde se elige un solo dignatario. En tanto que, se denominan circunscripciones plurinominales, aquellas donde se eligen dos o más dignatarios de elección popular.

En las últimas pueden distinguirse varios tipos: a) circunscripciones electorales pequeñas: binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales; b) circunscripciones medias: en las que se eligen de seis a diez escaños; c) circunscripciones grandes: aquellas en las que son elegidos más de diez escaños; y, d) circunscripciones únicas.

No interesa, en si, el tamaño o la extensión geográfica de la circunscripción electoral, cuanto el número de electores que se encuentran debidamente registrados dentro de ella y su relación con el número de dignatarios a ser elegidos.

El tamaño de la circunscripción, incide directamente en la relación del dignatario con el elector en términos de mayor o menor proximidad, en el contacto personal, en la posibilidad de información y rendición de cuentas, en el conocimiento de valores, virtudes o defectos del aspirante y representante; afecta en los niveles de confianza y legitimidad política; incide directamente en los costos de la política y en el conocimiento del mensaje o propuesta ideológica o programática.

Cabe destacar que el sistema electoral ecuatoriano, privilegia la distribución de las circunscripciones electorales tomando como base la división político-territorial -por provincias- más no, en relación con el número de electores. Este hecho también produce efectos a partir de la migración interna, de las zonas rurales hacia los conglomerados suburbanos como ocurre especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil, con lo que se incrementa el tamaño de esas circunscripciones electorales; mientras en las zonas rurales, prevalecen las circunscripciones pequeñas.

6.-NIVELES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

6. 1. Nueva estructura del Estado:

a) Nivel de gobierno central

- Ejecutivo.

b) Nivel de planificación intermedia

- Regional de Planificación Territorial.

- Gobernación Provincial

c) Nivel de gobiernos locales o autónomos
- Distritos Metropolitanos
- Municipios
d) Nivel de participación y control social
- Juntas Parroquiales

6. 2. Los niveles de gobierno:
Uno de los mayores inconvenientes que ha tenido la actual estructura del Estado, es el reconocimiento de cuatro niveles de gobierno: central, provincial, cantonal y parroquial; pues, pese a la delimitación de funciones existentes en las respectivas leyes orgánicas; esta división ha contribuido a propiciar una superposición de funciones que diluyen responsabilidades y/o propician disputas de espacios territoriales.

Partiendo del concepto político y doctrinario de gobierno, éste se puede ejercer únicamente delimitando una circunscripción territorial específica, donde confluyan además, un elemento humano y uno de soberanía nacional o autonomía seccional.
Bajo esa consideración, se puede ejercer soberanía en el territorio nacional, y en ese marco, autonomía seccional; pero, no se puede ejercer autonomía seccional dentro de otra autonomía seccional.

Por esta razón, y dadas las condiciones históricas, sociológicas y antropológicas del Estado ecuatoriano, los elementos territorial, humano y de ejercicio de soberanía, en un caso, y de autonomía en otro; para la Constitución y ejercicio de "gobierno", solo confluyen en el escenario nacional y en el local cantonal.

Esto no significa que no se requiera de un nivel intermedio de coordinación y planificación, y de uno de participación social; sino que estos niveles no ejercen "gobierno", pues sus funciones son otras, y por tanto, no pueden ser considerados gobiernos seccionales ; pues, por su naturaleza, carecen fundamentalmente de una definición territorial: el territorio de las regiones no es otro que el de las provincias y el de éstas (las provincias) es el perteneciente a los cantones que la conforman; en tanto que el de las parroquias rurales no abarca la totalidad del territorio cantonal. Por estos motivos, solo debe constituirse dos niveles de gobierno: el central y el local, más un nivel intermedio de coordinación y planificación entre estos dos niveles, y un espacio de participación social.

6.3. El gobierno central
Ejercido por el Ejecutivo Nacional, con un rol de rector de políticas nacionales, tiene competencias exclusivas sobre: definición de políticas sectoriales nacionales, defensa y seguridad nacional, relaciones internacionales, política económica y tributaria, gestión del endeudamiento externo; y, el manejo de sectores no asumidos por los gobiernos locales.

6.4. El nivel intermedio: de planificación, coordinación y gestión
6.4.1.-Región voluntaria
No es un nivel de gobierno, sino, como su nombre lo indica, un espacio de: intermediación entre el gobierno central y los gobiernos locales, lo cual se traduce en: a) gabinetes territoriales con representantes provinciales del gobierno central, b) planificación provincial o regional acorde a la planificación nacional, y, c) coordinación de los gobiernos locales que la componen.

Las provincias, previa decisión en consulta popular convocada por las respectivas corporaciones provinciales podrán asociarse voluntariamente para constituir regiones autonómicas; el estatuto orgánico de Constitución y organización, será aprobado por la
Asamblea Regional y sancionado por el Presidente de la República, previo dictamen de constitucionalidad. En lo demás, la formación del estatuto orgánico observará el mismo procedimiento que el previsto para las leyes orgánicas.

No se impone una regionalización predeterminada, sino que ésta se va dando conforme las necesidades y vinculaciones propias de las localidades.

Las regiones autonómicas podrán asumir competencias adicionales, y establecer incentivos tributarios para su financiación y desarrollo, conforme determine el estatuto orgánico.

No habrán entidades de desarrollo regional; los recursos económicos que se destinan actualmente a esos órganos pasarán a ser parte de las asignaciones municipales; en tanto que, los recursos humanos y materiales serán transferidos a las municipalidades que lo requieran.

El Presupuesto General del Estado, preverá los recursos económicos necesarios y suficientes para indemnizar a los recursos humanos que por cualquier razón no sean transferidos a las municipalidades.

6.4.2.- Gobernación provincial
Mantener la actual división político territorial modificando la estructura, organización y competencias del nivel intermedio, esto es, que en lugar de las gobernaciones y consejos provinciales, se constituya una sola corporación provincial integrada por los alcaldes, alcaldesas y dos representante de las Juntas Parroquiales Rurales de la respectiva jurisdicción, la que será presidida por un gobernador elegido por voto popular, para un período de cinco años, pudiendo ser reelegido; quien podrá ser removido por las causas y según el procedimiento establecido en la ley. La ausencia temporal del Gobernador será asumida por el vicepresidente elegido de entre los alcaldes. Esta entidad del Estado fusiona a los actuales Consejos Provinciales con las Gobernaciones.

Tendrá además a su cargo, la administración de las instituciones no descentralizadas, la planificación, coordinación y gestión provincial; con capacidad legislativa estrictamente para asuntos de naturaleza provincial, y no tiene capacidad ejecutora.

6.5. Los gobiernos locales autónomos:
Son los ejercidos por las Municipalidades, las que gozarán de plena autonomía; ejercen gobierno en el territorio cantonal con capacidad legislativa seccional y ejecutiva. Pueden ser: Distritos Metropolitanos y Gobiernos Locales.

6.5.1. Distritos Metropolitanos:
Constituidos conforme la Ley que se dicte para el efecto, son municipios de naturaleza predominantemente urbana, con una concentración poblacional importante. Al alcanzar el estatus de distrito metropolitano, además de las competencias exclusivas municipales, deben asumir automática y obligatoriamente todas las

competencias y recursos en: salud, educación ambiente, turismo, seguridad y transporte; en el marco de las políticas nacionales del Estado Central. Los preside un Alcalde Metropolitano y cuenta con un Concejo Metropolitano Municipal, todos elegidos por elección popular para un periodo de cinco años, pudiendo ser reelegidos.

6.5.2. Gobiernos Locales:

Constituyen los demás municipios del país, con plena autonomía para organizarse en forma administrativa y presupuestaria, y para ejercer las competencias asignadas por la Constitución, la Ley y aquellas que soliciten voluntariamente por la vía de la Descentralización. Están presididos por un Alcalde, que es el ejecutivo municipal, e integrados por un Concejo Municipal que dicta políticas, legisla y fiscaliza la gestión municipal. Alcalde y concejales serán elegidos por votación popular y directa para un periodo de cinco años, pudiendo ser reelegidos.

6.5.3. Competencias y Funciones Constitucionales:

- *Desarrollo económico, social, ambiental, y cultural del cantón.*
- *Organización y funcionamiento autónomo y presupuesto interno.*
- *Organización, regulación y control del urbanismo, tránsito y transporte terrestre.*
- *Planificación y ordenamiento territorial.*
- *Saneamiento ambiental, control ambiental y prevención de la contaminación.*
- *Supervisión de la educación y gestión de la infraestructura educativa.*
- *Atención primaria de salud, prestación del servicio, atención ambulatoria, prevención y promoción.*
- *Desarrollo y promoción turística.*
- *Gestión de riesgos y defensa contra incendios.*
- *Registro de la propiedad.*
- *Vialidad urbana y embellecimiento de la ciudad.*
- *La administración y control de la explotación de los materiales de construcción.*
- *Otras que la Ley le asigne.*

7.11 ANEXO No. 11: PROPUESTA DE ALCALDÍA METROPOLITANA DE QUITO.

9. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y AUTONOMÍAS

9.1. De la autonomía y la Descentralización

El proceso autonómico debe contribuir al progreso del conjunto del país, provocar la (re)inserción de los territorios para un desarrollo nacional equilibrado, que incluya la solidaridad inter e intra territorial, la reConstitución de la formación social territorial, un eficaz y transparente sistema de representación política, y la provisión eficiente de servicios públicos.

Debe reconocerse la jerarquía de la nación sobre los restantes niveles de gobierno; la solidaridad para la superación de la inequidad social y territorial; y, la coordinación y colaboración entre niveles de gobierno como una responsabilidad pública.

Para corregir las disparidades territoriales del país, la Constitución deberá reconocer las diferencias objetivas, como territorio y población, el grado de desarrollo alcanzado por las provincias, distritos y cantones, tanto como sus capacidades económicas y administrativas.

La Constitución debe definir con precisión los objetivos, finalidades y competencias del Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, Distritos Metropolitanos, Gobiernos Municipales, Juntas Parroquiales y Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas. La pertenencia a un sistema autonómico es determinada libremente por las respectivas comunidades.

Los niveles de gobierno previstos para el país son: Nacional, Provincial, Distrital, Municipal, Parroquial y Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas.
La autonomía debe entenderse como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Debe, adicionalmente, estudiarse la unificación de la administración provincial en un solo organismo que permita la vinculación de la provincia con el Estado y permita la ejecución efectiva de las competencias del nivel intermedio.

El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos Las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser plenas y completas, dentro del principio de la subsidiaridad. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. Sin embargo, el ejercicio de las competencias debe ser responsable, por lo que debe estar sujeto a rendir cuentas sobre
la gestión.

9.2. Competencias Distritales

El Distrito Metropolitano forma parte del Régimen descentralizado y del Sistema Autonómico. Constituye una unidad subnacional con un nivel de gobierno para una jurisdicción caracterizada por su concentración urbana y por las características regionales que le son propias.

Es una unidad subnacional cuya conformación autónoma en materia fiscal, tributaria y administrativa se asimila al Régimen Municipal y en materia política y legislativa, al Régimen Provincial.

Los territorios de los Distritos son los de los Municipios que han optado por esa calidad y los territorios de los Municipios conurbados que expresen su voluntad de pertenecer al Distrito. Las competencias distritales provendrán de la suma de las competencias provinciales y cantonales.

9.3. Recursos Provinciales y Distritales

La Constitución y la Ley determinarán los impuestos provinciales y distritales que, junto con las tasas por servicios y otros tributos, conformarán sus ingresos propios.
Las provincias y los distritos contarán con su propio dominio tributario en el marco de lo dispuesto por la Constitución y la Política Fiscal.

Los gobiernos autonómicos podrán retener porcentajes de los impuestos nacionales de conformidad con el costeo de las competencias adicionales que asuman. Adicionalmente, los distritos metropolitanos dispondrán de los recursos municipales señalados por la Constitución y la Ley.

9.4. Criterios Fiscales

Las cuentas nacionales y los presupuestos nacionales y subnacionales deberán territorializarse. La evaluación del gasto público deberá efectuarse además con criterios territoriales.
Deberá eliminarse toda forma de transferencia discrecional de fondos nacionales. Los gobiernos autónomos provincial y distrital deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y del respeto a los principios de autonomía consagrados en la Constitución y en su legislación.

9.5. Compensación Territorial y Redistribución Social

La protección de las unidades subnacionales económicamente más débiles, reclama la adopción de procedimientos de compensación.

7.12 ANEXO NO. 12: PROPUESTA DE ALCALDÍA METROPOLITANA DE GUAYAQUIL.

5.-Autonomía, municipalismo y modelo de gestión.-

La autonomía como la forma política administrativa de gobierno no implica soberanía por lo que no es separatismo, sino, por el contrario, unidad en la diversidad. Para que la unidad nacional sea real, hay que respetar las distintas visiones de desarrollo regional y local que existen en el Ecuador. La autonomía es libertad, y por tanto debe ser voluntaria, no caben regiones forzadas ni objetivos impuestos.

La autonomía no debe significar más tramitología y burocracia cuyo costo afecte al Gobierno Central y a los Municipios, por lo que no debe crearse nuevos entes de Gobierno, sino transformar a los organismos seccionales en Gobiernos Autónomos, siempre que cumplan con los requisitos necesarios. La autonomía no debe lesionar jurisdicción, competencia, o renta de ninguna otra autonomía, provincia o cantón, ni afectar el ejercicio y financiamiento de las competencias no transferibles que corresponden al Gobierno Central. Son los dineros de las competencias transferibles, que mal utiliza al Gobierno Central, los que deben ser cedidos obligatoriamente a las autonomías al asumir estas nuevas competencias. Lo fundamental de la autonomía es la libertad para decidir y la creatividad para progresar, pues se necesita generar nueva riqueza ya que la repartición equitativa de la pobreza no es la solución a ningún problema.

Los Municipios, siendo los gobiernos más cercanos al ciudadano, tienen que ser defendidos y fortalecidos porque han funcionado eficazmente a diferencia de los gobiernos centrales que no han solucionado las crisis ni resuelto los problemas de la población. El Ecuador de los últimos años ha avanzado desde las ciudades.

Los Gobiernos locales mediante la drástica reducción de competencias trasferibles; la centralización de competencias descentralizadas; la disminución de recursos; la supresión de las preasignaciones; el entorpecimiento del funcionamiento del modelo de gestión local; la desmembración territorial, entre otros mecanismos atentatorios. Rechazamos esta posición centralista que lesiona la autonomía de los gobiernos seccionales y perjudica al pueblo.

Es inaceptable que se cambie un esquema de distribución de rentas para los organismos del régimen seccional, universidades y escuelas politécnicas, que nace de la Constitución y la ley, con ingresos seguros, predecibles y de crédito autonómico, por un esquema centralista de expectativa presupuestaria sujeta a la discrecionalidad del Presidente o el Ministerio de Finanzas.
Por otro lado, exigimos respeto al modelo de gestión administrativa exitoso desarrollado en Guayaquil y también en otras ciudades como Quito, Manta, Babahoyo, Cuenca, Machala, Cotacachi, entre otras, caracterizado por ser transparente, sometido a los órganos de control, competido, honesto, eficaz, generador de bienestar y empleo, que ha llegado hasta suplir deficiencias del Gobierno Central.

7.-Indisoluble unidad nacional: *Sólo entendemos al Ecuador como uno e insoluble. Para que dicha unidad sea real y sostenible –insistimos-se debe respetar las distintas visiones de desarrollo regional y local que perfectamente pueden coexistir, como hoy esta demostrado en países que sí funcionan y resuelven los problemas de los ciudadanos, pese a que son gobernados por mandatarios de distintas ideologías.*

8. CUADROS.-

8.1 Cuadro 1[101]: Gobiernos Autónomos

Constitución 1998	Constitución 2008
Artículo 233.- En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población; y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular. El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales. Artículo 234.- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley. El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por	Artículo 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea. Artículo 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejalas o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto. Artículo 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley. Artículo 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La

[101] Nota JMT, Los cuadros 1; 2; 3 y 4, son cuadros principales para denotar los cambios que han ido sucedidos en ambas constituciones - 1998 y 2008-.

concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad. Artículo 235.- En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley. Artículo 236.- La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.	alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado. Artículo 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley. Artículo 256.- Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica. Artículo 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones. Artículo 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia

	de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley. Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica. Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán. Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

Fuente: Constituciones 1998 / 2008
Elaborado por Jorge D. Mendoza Torres
Tesis.
Año 2011

8.2 Cuadro 2: Competencias y Atribuciones de los Gobiernos Autónomos

Constitución 1998	Constitución 2008
Artículo 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. **Artículo 229**.- Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales. **Artículo 230.-** Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, Descentralización administrativa y participación ciudadana. **Artículo 231.-** Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes. La proforma anual del presupuesto general del Estado	**Artículo 261**.- El Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales. **Artículo 262.-** Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global. **Artículo 232.-** Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por: 1. Las rentas generadas por ordenanzas propias. 2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. 3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley. 4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias. 1. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.	4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales. **Artículo 263**.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales. Artículo 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la

	ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. **Artículo 265**.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades. **Artículo 266**.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias

	que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales. **Artículo 267.**- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

Fuente: Constituciones 1998 / 2008
Elaborado por Jorge D. Mendoza Torres
Tesis.
Año 2011

8.3 Cuadro 3: Circunscripciones y Regímenes Especiales de los Gobiernos Autónomos

Constitución 1998	Constitución- 2008
Artículo 238.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambienté. La ley normará cada régimen especial. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley. La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes. **Artículo 239**.- La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial. El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley. La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la, participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria. **Artículo 240**.- En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener	**Artículo 242**.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. **Artículo 243**.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley. **Artículo 244**.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones. **Artículo 250**.- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay. **Artículo 258.**- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional. **Artículo 241.-** La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.	Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley. Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica. Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán. Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables. **Artículo 259**.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

Fuente: Constituciones 1998 / 2008
Elaborado por Jorge D. Mendoza Torres
Tesis
Año 2011

8.4 Cuadro 4 : Recursos Económicos de los Gobiernos Autónomos.

Constitución 1998	Constitución 2008
Artículo 231.- Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes. La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global. Artículo 232.- Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por: 1. Las rentas generadas por ordenanzas propias. 2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. 3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley. 4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.	**Artículo 270**.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. **Artículo 271.**- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados. **Artículo 272**.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1. Tamaño y densidad de la población. 2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. **Artículo 273.-** Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de

	acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados. **Artículo 274.-** Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad,de acuerdo con la ley.

Fuente: Constituciones 1998 / 2008
Elaborado por Jorge D. Mendoza Torres
Tesis..
Año 2011

8.5 Cuadro 5: Artículos de las Constituciones sobre el tema de la Organización Territorial del Estado -Descentralización- desde 1830 hasta 1998.

AÑO	TITULO	ARTICULO (S)	DESCRIPCION
1830	Título VII. De la administración interior	Artículo (s) 53 -56	El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador.....Habrá en la capital del Estado una contaduría general, que revisará las cuentas de las contadurías departamentales. Una ley especial designará la forma y orden de estas contadurías.
1843	Título XV. De la Administración interior	Artículo (s) 79- 82	El territorio de la República se divide en provincias, cantones, y parroquias. El gobierno político de cada Provincia reside en un Gobernador, que es agente inmediato del Poder Ejecutivo; cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, por disposición del Poder Ejecutivo será regido por un Corregidor: y las parroquias por tenientes. La ley organizará el régimen interior, y designará las atribuciones de estos funcionarios, agentes naturales del Poder Ejecutivo.
1845	Título IX. Del Régimen y Administración Interior	Artículo (s) 99 -101	El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia reside en los Gobernadores La autoridad civil y el mando militar jamás serán reunidos en una sola persona. Una ley especial organizará el régimen interior de la República, y designará las atribuciones de los funcionarios
1851	Capítulo XVI. Del régimen político	Artículo (s) 94 – 97	El territorio de la República se dividirá en provincias, las provincias en cantones, y éstos en parroquias. El gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia residirá en los Gobernadores y más autoridades que establezca la ley

1852	Título IX. Del régimen y administración interior	Artículo (s) 98 - 100	El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia reside en los Gobernadores, y demás autoridades que establezca la ley.... La autoridad civil y el mando militar, jamás estarán reunidos en una sola persona. Una ley especial organizará el régimen interior de la República, y designará las atribuciones de los funcionarios.
1861	Título IX. Del régimen administrativo interior	Artículo (s) 94-98	El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias, y se reserva a cada provincia y a las secciones territoriales el régimen municipal en toda su amplitud.... En cada provincia habrá un Gobernador que será agente inmediato del Poder Ejecutivo, en cada cantón un jefe político y en cada parroquia un Teniente: la ley determinará sus atribuciones
1869	Título IX. Del régimen y administración interior	Artículo (s) 81 - 83	Cada provincia habrá un Gobernador que será el agente inmediato del Poder Ejecutivo; en cada cantón un Jefe Político y en cada parroquia un Teniente:,la ley determinará sus atribuciones....Habrá Municipalidades en todas las capitales de cantón, y serán presididas por los Jefes Políticos.
1878	Título VIII. Del régimen administrativo interior	Artículo (s) 102 - 106	Cada Provincia habrá un Gobernador, que será agente inmediato del Poder Ejecutivo; en cada Cantón, un Jefe Político; y en cada Parroquia, un Teniente. La ley determinará sus atribuciones. la administración de los intereses seccionales habrá Cámaras Provinciales en los lugares que determine la ley, y Municipalidades en todos los Cantones, sin más dependencia que la establecida por ella o por la Constitución
1897	Título IX. Del régimen administrativo interior	Articulo (s) 120 - 124	En cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político; y en cada parroquia, un Teniente. La ley determinará sus atribuciones, además la ley que determinará su organización y atribuciones en todo lo concerniente a la educación e instrucción de los habitantes de la localidad; policía, mejoras materiales; creación, recaudación, manejo e inversión de las rentas; fomento de los establecimientos públicos, y más objetos a que deban atender.

1906	Titulo XII. Del regimen administrativo interior	Articulo (s) 111 - 116	El territorio de la República se divide en Provincias, Cantones y Parroquias, además en cada Provincia habrá un Gobernador; en cada Cantón, un Jefe Político; y en cada Parroquia, un Teniente Político. La ley determinará los deberes y atribuciones de estos funcionarios. Para la administración de los intereses seccionales habrá Municipalidades
1929	Título IX. Del Régimen Administrativo Interior	Artículos 137 - 144	El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias....Para la administración de los intereses locales, habrá Municipalidades. La Ley determinará su organización y atribuciones..... No se ejecutarán las ordenanzas, acuerdos o resoluciones municipales, en cuanto se opusieren a la Constitución y a las leyes.
1945	Título octavo. Del Régimen Administrativo	Artículo (s) 96 - 111	Cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político y en Cada parroquia, un Teniente Político. La ley determinará los deberes y las atribuciones de estos funcionarios...En cada capital de provincia habrá un Consejo Provincial, cuyos objetivos fundamentales serán vigorizar la provincia, impulsar su progreso y vincularla con los organismos centrales.
1946	Título VIII. Régimen seccional	Artículo (s) 124 - 130	En cada Provincia habrá un Gobernador; en cada Cantón, un Jefe Político, y en cada Parroquia, un Teniente Político. La Ley determinará los deberes y atribuciones de estos funcionarios. Las Provincias Orientales y el Archipiélago de Colón podrán tener organización especial y en cada Capital de Provincia, con el objeto de propender al progreso de la misma y vincularla con los organismos centrales, habrá un Consejo Provincial, cuyos Miembros serán elegidos por votación popular y secreta en la fecha que determine la Ley.
1967	Título XI. Del régimen seccional	Artículo (s) 237 - 247	En cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político, y en cada parroquia, un Teniente Político. Estas autoridades serán nombradas por el Presidente de la República y ejercerán sus funciones con arreglo a la ley.
1978 codificada en 1984	Título V. Del Régimen Administrativo y Seccional	Artículo (s) 117 y 118	Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la Descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

1979 reformada en 1984	Sección III. Del régimen seccional autónomo	Artículo (s) 148	Mediante la Descentralización administrativa del Estado propende el desarrollo armónico de todo Su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las relativas circunscripciones territoriales; en tal virtud, El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependiente.
1979 reformada en 1996	Sección III. Del régimen seccional autónomo	Artículo 152 - 159	La desconcentración administrativa y territorial, propendiendo al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y cantonal. Podrán establecerse distintos régimen, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción, Además la entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser directa, oportuna ,,automática bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas sus rentas se incrementarán anualmente en la misma proporción que el presupuesto del Gobierno Central.
1978 codificada en 1997	Título VI. Del régimen administrativo y seccional	Artículo (s) 148	Mediante la Descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales, es decir, El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes
1998	Título XI. De la organización territorial y Descentralización	Artículo 224 -241	El Estado impulsará mediante la Descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Fuente: Constituciones 1830 hasta 1998

Elaborado por Jorge D. Mendoza Torres

Asignatura: Practica Investigativa Año: 2007

8.6 Cuadro 6: Integrantes Mesa No. 4, Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias.

INTEGRANTES MESA No. 4: Ordenamiento territorial y asignación de competencias;

No.	APELLIDOS Y NOMBRES	SUPLENTE	PARTIDO POLÍTICO	MESA	DIGNIDAD
1	Cordero Cueva Fernando	Faviola Carrasco Veintemilla	ACUERDO PAÍS	4	
2	Hidrovo Quiñónez Tatiana María del Carmen	Raúl Buendía Gómez	ACUERDO PAÍS	4	**PRESIDENTE**
3	Lara Quiñónez Antonio	Juan Carlos Lemos Mena	ACUERDO PAÍS	4	
4	Nicola Gerardo	María Josefa Quisintuña Telenchana	ACUERDO PAÍS	4	**VICEPRESIDENTE**
5	Orrala Muñoz Oswaldo Edgar	Gladys Espinoza Yagual	ACUERDO PAÍS	4	
6	Picoita Quezada José Gregorio	Elsa Lupita Jaramillo Jiménez	ACUERDO PAÍS	4	
7	Puente Peñaranda Franklin	Carmen Beatriz Guzmán Cabrera	ACUERDO PAÍS	4	
8	Sánchez Paredes Edgar Eduardo	Olimpido Ismael García Morales	ACUERDO PAÍS	4	
9	Sarango Jorge	Paola Gioconda González Lalangui	PACHAKUTIC	4	
10	Azim Anabella	Mady Elena Gallardo Cadena	PRIAN	4	
11	Guillén Humberto	Wilver Washington Arteaga Palacios	SOCIEDAD PATRIOTICA	4	
12	Romo Rómulo	Fanny Piedad Calvopiña Cunalata	SOCIEDAD PATRIOTICA	4	
13	Maruri Eduardo	Zully Vivian Simmonds Portugal	UNO	4	

Fuente: Pagina de la ANC - Archivo -

Elaborado por Jorge D. Mendoza Torres

Tesis

Año: 2011